

# GOVER— —NABILI— —DADE

Instituições, atores  
e estratégias

Humberto Dantas  
Michelle Fernandez  
Graziella Testa  
(Organizadores)

 KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG

 VOTO  
CONSCIENTE



—— Em 2018, a Fundação Konrad Adenauer e o coletivo de cientistas políticos denominado LEGIS-ATIVO, projeto associado ao Movimento Voto Consciente, se viram diante de uma questão crucial: como o Poder Executivo levaria adiante sua agenda liderado por um presidente recém-eleito que vociferava contra as bases elementares do que se entendia até aquele instante por Governabilidade? Ademais: como compreender que tal fenômeno era mais complexo do que as relações entre o Planalto e o Congresso Nacional? Nascia assim, no início de 2019, “GOVERNABILIDADE – para entender a política brasileira”, título que ganhou espaço na academia e entre analistas políticos.

Mas passados cinco anos, até o alvorecer de 2024, o Brasil assistiu a novos capítulos de uma constante “reforma política”, à extrapolação do Poder Judiciário como ator central da agenda de políticas públicas, a diferentes conflitos a partir de um Executivo intenso em suas ações, às novas formas de compreensão acerca da Governabilidade como fenômeno e, principalmente, à duas forças trazidas com ênfase para a percepção do fenômeno que, mais uma vez, empresta seu nome a uma obra da Fundação Konrad Adenauer: as Forças Armadas e as Relações Internacionais. Diante de tal complexidade, apresentamos aqui GOVERNABILIDADE – Instituições, atores e estratégias – com textos inéditos e um conjunto muito especial de autores. ——



# GOVER— —NABILI— —DADE

## **Instituições, atores e estratégias**

Humberto Dantas  
Michelle Fernandez  
Graziella Testa  
(Organizadores)

**Título:** Governabilidade - instituições, atores e estratégias  
**Organização:** Humberto Dantas, Michelle Fernandez e Graziella Testa  
**Revisão:** Reinaldo Themoteo  
**Projeto gráfico:** Mariana Eller Caetano  
**Diagramação e Editoração:** Daniela Knorr  
**Publicado por:** Fundação Konrad Adenauer

2ª Edição, 2023.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Lumos Assessoria Editorial

G721 Governabilidade : instituições, atores e estratégias  
[recurso eletrônico] / organizadores Humberto Dantas,  
Michelle Fernandez e Graziella Testa. — Rio de Janeiro  
: Konrad Adenauer  
Stiftung, 2023.  
Dados eletrônicos (pdf).

Inclui bibliografia.  
ISBN 978-65-89432-45-6

1. Ciência política. 2. Administração pública - Brasil.  
3. Brasil - Política e governo. 4. Governo representativo  
e representação - Brasil. 5. Reformas políticas.  
6. Sistema eleitoral brasileiro. I. Dantas, Humberto.  
II. Fernandez, Michelle. III. Testa, Graziella.  
IV. Título.

CDD23: 320.981

Bibliotecária: Priscila Pena Machado - CRB-7/6971

Todos os direitos reservados.  
É permitida a reprodução parcial ou total desta obra,  
desde que citada a fonte, sendo expressamente proibido  
todo e qualquer uso com fins comerciais.

Esse livro está disponível gratuitamente para download nos portais  
da Fundação Konrad Adenauer do Brasil em PDF.

# Sumário

Introdução - Os rumos da ideia de Governabilidade no Brasil

**Humberto Dantas**  
**Michelle Fernandez**  
**Graziella Testa** . 5

1

Governabilidade:  
Um Fenômeno Mensurável?  
Respostas a Partir do I-Gov-4i

**Humberto Dantas**  
**Joyce Luz**  
**José Mário Wanderley Gomes Neto** . 11

2

Governabilidade, Sistema Eleitoral  
e Reformas Políticas

**Arthur Fisch**  
**Bruno Bolognesi**  
**Lara Mesquita** . 31

3

Fortalecimento do Legislativo  
ou centralização do poder?  
Governabilidade e a formação  
de base no Congresso Nacional  
(2019-2023)

**Graziella Testa** . 57

4

Política, governadores e legislativo  
nos estados brasileiros

**Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas**  
**Luciana Santana** . 81

5

O que não sabemos sobre  
governabilidade nos municípios?

**Bruno Silva**  
**Eduardo Seino**  
**Vítor Oliveira** . 99

## 6

A comunicação política e a governabilidade durante a gestão de Jair Bolsonaro (2019-2022): o “modelo cercadinho”

**Carolina de Paula**  
**Djiovanni Marioto** . 115

## 7

A Governabilidade diante dos embates entre o Judiciário e o Executivo (2019 a 2022)

**Leon Victor de Queiroz Barbosa**  
**Ernani Carvalho** . 133

## 8

Governabilidade, movimentos sociais e projetos políticos no Brasil contemporâneo (2003-2022)

**Cláudio André de Souza** . 147

## 9

Política externa e governabilidade na Nova República (1985-2022)

**Guilherme Casarões** . 167

## 10

A politização da caserna e o retorno dos militares ao governo durante a presidência de Bolsonaro (2019-2022): um ensaio crítico

**Ludolf Waldmann Júnior**  
**João Paulo S. L. Viana**  
**Araré Carvalho Júnior** . 189

## 11

Governabilidade, federalismo e políticas públicas: uma análise da implementação do PNI durante a pandemia da COVID-19

**Michelle Fernandez** . 215

## 12

Governabilidade e políticas públicas: uma análise da questão ambiental

**Maria Dolores Lima da Silva**  
**Ivan Henrique de Mattos e Silva** . 229

## 13

Entre a norma e os fatos: muitos acordos de governabilidade e poucas políticas de igualdade

**Ana Cláudia Farranha**  
**Hannah Maruci** . 251

Sobre os autores . 267

# Introdução

## Os rumos da ideia de Governabilidade no Brasil

**Humberto Dantas**  
**Michelle Fernandez**  
**Graziella Testa**

Em 2018 os principais achados da Ciência Política no Brasil, atreladas à lógica de governabilidade, se viram provocados pela eleição de um presidente que vociferava contra a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, concentrada na ideia do que ironicamente chamava de “toma lá, dá cá”. Jair Bolsonaro se colocava como um anti-político e afirmava que não tinha intenção de dialogar com os partidos políticos, tão necessários para a construção de maiorias parlamentares capazes de consolidar uma agenda de governo de acordo com diversos trabalhos de natureza científica. Nesse sentido, foi necessário olhar para o presidente que tomava posse no início de 2019 com uma questão central na cabeça: como governar o país sem uma relação evidente com os partidos políticos e suas lideranças no Congresso Nacional?

Essa foi a pergunta que motivou o início da construção do projeto que culminaria, nas primeiras semanas de 2019, no lançamento do livro “GOVERNABILIDADE - para entender a política brasileira”. A obra é fruto de muita reflexão no Legis-Ativo, um grupo de pesquisadores que por oito anos, a partir do Movimento Voto Consciente, escreveu semanalmente cerca de mil textos para o portal do Estadão, parceria que se encerrou em outubro de 2023 e que seguiu novo destino a partir de janeiro de 2024 no Congresso em Foco. A obra causou boa repercussão e foi bastante acessada, tornando-se uma das referências para a discussão acerca do assunto no país.

Bolsonaro governou o Brasil por quatro anos e não se reelegeu em 2022. Desde os primeiros instantes no poder, mostrou que não reduziria seu ímpeto verborrágico, e efetivamente colheu dificuldades extremas na relação com o Legislativo, a ponto de jogar como todos os seus antecessores, no que diz respeito ao uso de ferramentas para a aprovação de seus projetos, e perder como nenhum outro, quando o assunto

era, até então, a aprovação de medidas provisórias e a derrubada de vetos presidenciais, por exemplo. Além disso, para se manter no poder, e escapar de ameaças constantes de *impeachment*, o então presidente despendeu recursos orçamentários para o parlamento. Com o uso de instrumento tecnicamente chamado de “emendas de relator”, e pejorativamente apelidado de “orçamento secreto” em escândalo de corrupção deflagrado pela imprensa, negociou com o Legislativo durante boa parte do seu mandato e conquistou certo apoio a parte de suas iniciativas, com destaque para o ano de 2022, quando a prática foi acentuada e o controle da articulação política do governo foi entregue ao Progressistas, nas figuras do líder do governo na Câmara, do ministro da Casa Civil e do presidente da Câmara dos Deputados.

Ademais, se no Judiciário, percentualmente, as ações diretas de inconstitucionalidade contra questões estratégicas do governo não foram derrotadas de forma tão expressiva quanto seu ímpeto de ataques à Suprema Corte dariam a entender, em comparação com seus antecessores há que se destacar que o volume de ações foi expressivamente maior. Assim, Bolsonaro assistiu à oposição se deslocar de um Congresso Nacional afetado fortemente pela pandemia, nitidamente acelerado em seus procedimentos e enfraquecido em seu caráter coletivo e plural por um presidente como Arthur Lira (PP-AL) na Câmara, para um STF extremamente ativo e, por vezes, combativo. Derrotado em pautas estratégicas, sobretudo diante de decisões tomadas em relação à pandemia, lhe restou atacar e ameaçar, insuflando seguidores em torno de uma cruzada anti-ativismo do Judiciário, fenômeno que merece debate e atenção em uma órbita menos intensificada e mais democrática.

Além das dificuldades nas relações da agenda do Planalto com os demais poderes instituídos da nação, Bolsonaro também enfrentou obstáculos perante a opinião pública. A tradicional lua-de-mel com o eleitorado, cercada por esperanças de novos tempos, durou poucos meses. As pesquisas mostraram que houve um rápido distanciamento da sociedade em relação ao então presidente, que se manteve intenso nas suas opiniões, extremamente ativo nas redes sociais, capaz de ignorar a grande imprensa e desinteressado por uma postura mais pacificadora. O resultado foi que, em médias móveis de seis pesquisas de avaliação de seu governo, Bolsonaro não obteve, em nenhum momento de seus quatro anos no poder, resultado superior a 40% de percepções positivas, tais como “bom ou ótimo”. Em contrapartida, sua rede de admiradores ganhava em intensidade e na capacidade de defender o que se convencionou chamar de “Mito”.

Para além de tais desafios, Bolsonaro trouxe para a cena política outros três fenômenos fundamentais para jogar luz sobre novas perspectivas de análise a respeito do tema central deste livro. Em primeiro lugar, tivemos as forças armadas reativadas como atrizes centrais da análise política nacional. Seja pelo histórico do presidente



eleito, porque ele trouxe para dentro de cargos de confiança uma horda de fardados ou ainda porque insistiu, ameaçou e proferiu por diversas vezes que a Democracia só existia no país porque as forças armadas assim queriam. Difícil, mas ocorreu e tal fenômeno merece atenção. Em segundo lugar, para muitos analistas, Bolsonaro desistiu de liderar ou de levar adiante políticas públicas construídas de dentro da estrutura do Palácio do Planalto. E justamente diante da pandemia que assolou o planeta, o Brasil assistiu à judicialização da possibilidade de decisões serem descentralizadas por inação do Executivo nacional. A questão aqui é desafiadora, e pode ser controversa a ponto de gerar contrapontos, mas é fato que Bolsonaro se preocupou infinitamente mais com o discurso do que com a ação, e diversas áreas de políticas sociais sentiram o impacto dessa escolha - a despeito da interpretação que se dê a isso, se positiva ou negativa. Por fim, em terceiro lugar, Bolsonaro trouxe a diplomacia e as relações internacionais para o centro do debate sobre governabilidade, buscando legitimar um governo que questionava as instituições formais, sobretudo a justiça e o sistema eleitoral, com base em ações junto a diplomatas e representantes de outros países no Brasil. O emblema maior dessa situação foi a reunião oficial, em meados de 2022, em que foram convocados representantes estrangeiros para assistirem o presidente da República criticar a urna eletrônica e questionar o processo eleitoral brasileiro. Essa ação, inclusive, é a que baseou sua primeira condenação no TSE, em 2023, por uso político da máquina federal, tornando-o inelegível por 8 anos.

Nos últimos 5 anos, para além da questão central associada às relações da agenda do Planalto com o Congresso Nacional e com os partidos políticos da base da coalizão, aspectos adicionais vieram à tona no debate sobre a governabilidade no Brasil. Como ignorar atores da justiça, e principalmente o STF, como agentes políticos relevantes na compreensão de governabilidade? Como deixar de lado, num país que passou por dois processos de impeachment em intervalo de aproximadamente 25 anos, a efervescência das ruas, dos meios de comunicação e, mais recentemente, das redes sociais? E o que dizer de toda essa percepção sobre a complexidade da governabilidade quando se observam contextos subnacionais no país, envolvendo estados e municípios? Por fim, o que dizer das tradicionais percepções sobre a relação do sistema eleitoral e do Legislativo com a governabilidade, bem como dos elementos novos que trouxemos para esta nova edição sobre o fenômeno?

Diante de tais pontos, este segundo volume sobre o tema da Governabilidade ficou dividido em treze capítulos, para além desta Introdução. No **capítulo 1**, Dantas, Luz e Gomes Neto apresentam uma proposta de indicador para medir a governabilidade. Esse seria um instrumento de compreensão de tal fenômeno pautado pela simplicidade e com a capacidade de capturar, mensalmente, desde janeiro de 2003 até dezembro de 2022, fatos políticos que explicariam as relações do Palácio do Planalto com o

Congresso Nacional, assim como com o STF e a Opinião Pública. No capítulo, foi apresentada uma análise do cenário político brasileiro dos últimos 20 anos com o intuito de compreender em que medida a ferramenta proposta apreende parte do que observamos em torno da governabilidade no Brasil entre os governos Lula I e Bolsonaro.

No **capítulo 2**, Fisch, Bolognesi e Mesquita abordam a questão de como mudanças no sistema eleitoral podem impactar na governabilidade. Os autores destacam as mudanças na legislação eleitoral ocorridas ao longo da década de 2010, sobretudo aquelas associadas à composição de coligações, cláusula de desempenho, qualificadores de partidos e candidatos, e financiamento eleitoral. Os novos incentivos baseiam a distribuição dos recursos nos votos recebidos pelos partidos na Câmara, o que tornou esse cargo mais relevante na disputa eleitoral. As conclusões giram em torno do fortalecimento dos partidos na arena eleitoral, quadro curiosamente contrastante com os achados do capítulo seguinte.

No **capítulo 3**, Testa aborda as mudanças processuais da tramitação de proposições na Câmara dos Deputados. As profundas mudanças ocorridas entre 2019 e 2023 são entendidas pela autora como frutos de, por um lado, a mudança de estratégia do presidente da República para construção de governabilidade e, por outro, das modificações forçadas pelo afastamento social decorrente da pandemia de Covid 19. A autora conclui que a dispersão do sistema de comissões associada à diminuição dos instrumentos de atuação de minorias no Plenário aumentaram as prerrogativas do presidente da Mesa e diminuíram a força das lideranças partidárias.

O **capítulo 4** teve como objetivo abordar os padrões e particularidades das realidades políticas estaduais brasileiras, com foco na relação entre os poderes Executivo e Legislativo. Para tanto, Santana e Sandes mobilizaram no capítulo os dados secundários da produção legislativa nos estados brasileiros, além de explorarem acontecimentos políticos relevantes que apontam para a força e para os limites do poder dos governadores frente à atuação dos Legislativos estaduais.

No **capítulo 5**, Silva, Seino e Oliveira descrevem as diferenças e semelhanças conhecidas em relação ao padrão de interação entre Executivo e Legislativo nos municípios brasileiros. Considerando as grandes disparidades entre as cidades, em termos de população, recursos, conflitos de interesse locais, estrutura e organização do Legislativo, os autores analisam a governabilidade em nível municipal. Eles tratam de explorar as lacunas na atual literatura com o intuito de sugerir variáveis relevantes para possíveis agendas futuras de pesquisa.

No **capítulo 6**, Paula e Marioto argumentam que Bolsonaro adotou um estilo de

comunicação altamente voltado para criar divisões e hostilidades entre seus apoiadores leais e o restante da população, que frequentemente era tratado com agressividade, desconfiança e exclusão. A decisão de transformar a Rede Globo e os principais jornais de qualidade nacionais em “inimigos da gestão” foi uma mudança significativa na Nova República. Embora os governos petistas tenham enfrentado críticas contundentes da mídia tradicional, não optaram por deslegitimar de forma tão acintosa o trabalho da imprensa em busca de governabilidade, ao contrário de um Bolsonaro mais incisivo.

No **capítulo 7**, Barbosa e Carvalho olham para os mecanismos que envolvem a relação entre Judiciário e o Executivo no Brasil de 2019 a 2022. A relação entre os Poderes, que já tinha tido momentos de tensão no passado, parece ter se agravado nesse período. No entanto, os autores concluem que os resultados apontam para uma estabilidade dos indicadores de governabilidade e conflito nesse quesito quando comparado com o período imediatamente anterior. Barbosa e Carvalho ressaltam, também, que estudos de outras naturezas seriam necessários para fazer afirmações mais categóricas sobre um tema tão espinhoso.

No **capítulo 8**, por sua vez, Souza mostra o impacto de movimentos sociais à esquerda e à direita no país que trouxeram efervescência à cena eleitoral e política do país com destaque para um resgate histórico de 20 anos. A ideia do quanto os governos do PT se relacionam tradicionalmente com fenômenos dessa natureza e a percepção do quanto o bolsonarismo e as posições anti-petistas fizeram ressurgir a direita como tendência a ocupar as ruas, indicam o impacto dos movimentos sociais na ideia de governabilidade.

No **capítulo 9**, Casarões faz uma análise da Nova República e argumenta que ao longo da história, os presidentes frequentemente usaram a política externa para fins político-partidários, fortalecimento de laços com grupos de interesse, como a indústria e o agronegócio, e para ganhar apoio popular. Isso contraria a perspectiva frequentemente presente nos meios acadêmicos, políticos e jornalísticos do Brasil de que a política externa seria algo separado das relações cotidianas entre governos, legisladores, mercado e sociedade. Relações internacionais não servem, enfim, a interesses nacionais inquestionáveis e são parte da complicada equação da governabilidade.

No **capítulo 10**, Waldman Jr., Viana e Carvalho analisam a relação entre o Executivo e os militares no que tange à questão da governabilidade. Os autores começam descrevendo a relação entre as Forças Armadas e a política no decorrer do período republicano brasileiro, com ênfase no retorno dos militares ao centro do poder após a vitória bolsonarista nas eleições de 2018. Além disso, fazem uma análise atentando-se para o papel dos militares no governo Bolsonaro. O ex-presidente não apenas se recusou em formar uma sólida base de apoio partidário no parlamento, optando

por minorias pontuais, como também consolidou a transformação das Forças Armadas em atores de relevância no processo político. Nesse contexto, o capítulo busca compreender a nova dinâmica instaurada na política brasileira durante o governo Bolsonaro, especificamente, a relação entre governabilidade e Forças Armadas.

No **capítulo 11**, Fernandez propõe-se a entender como a lógica da governabilidade incide na implementação de políticas sociais no Brasil, observando o período 2019-2022. Para realizar esta análise, a autora observa as interações entre governo federal e governos subnacionais na implementação do Programa Nacional de Imunizações (PNI), uma política de saúde, com foco nos processos de coordenação interorganizacional. Segundo seus achados, a coordenação entre os diferentes entes federados é uma ferramenta fundamental para garantir que o governo federal, efetivamente, tenha a capacidade de executar a sua agenda política.

No **capítulo 12**, Silva e Silva analisam o fenômeno da governabilidade na construção das legislações regulatórias em meio ambiente em novo enfoque da publicação sobre as políticas públicas. Os autores fazem um apanhado histórico da política ambiental desde a redemocratização e fazem uma interessante reflexão sobre a agenda de políticas públicas não depender apenas do presidente ou de seu partido, mas que ela requer a concordância dos parceiros da coalizão, muitos desses discordantes do controle exercido pelas políticas ambientais sobre as atividades econômicas.

No **capítulo 13**, Farranha e Maruci olham para a governabilidade a partir de uma perspectiva menos institucional, que abarca a relação entre governabilidade, igualdade e representação. As autoras fazem um apanhado dos avanços e retrocessos com relação às pautas de gênero e raça no Brasil. Como conclusão, apontam para o papel dos partidos políticos, que passam ao largo do debate sobre igualdade e seguem privilegiando o fortalecimento de lideranças sem se preocuparem com a ampliação da presença de mulheres e negros na representação institucional.

Assim, neste livro vinculado ao projeto Legis-Ativo, no âmbito da parceria da Fundação Konrad Adenauer com o Movimento Voto Consciente, tentamos compreender o quanto os quatro anos de Jair Bolsonaro no comando do Poder Executivo nacional impactaram nossa realidade política. Nesta nova edição de GOVERNABILIDADE, dessa vez com o subtítulo “instituições, atores e estratégias”, os textos e seus autores se concentram em revisitar as relações da agenda do Executivo com os Poderes e organizações da primeira edição, bem como buscaram entender novos fenômenos que se apresentam no debate acerca do fenômeno central de mais uma obra sobre o assunto em destaque.

# 1 Governabilidade: Um Fenômeno Mensurável?

## Respostas a Partir do I-Gov-4i<sup>1</sup>

**Humberto Dantas**

**Joyce Luz**

**José Mário Wanderley Gomes Neto**

### Introdução

O senso comum tem emprestado ao termo Governabilidade no Brasil a ideia de que tal fenômeno está associado exclusivamente às possibilidades de o Poder Executivo encontrar, junto ao Poder Legislativo, condições para a aprovação de sua agenda. As negociações para o sucesso de tais temas envolvem recursos públicos de diversas naturezas, assim como estão relacionadas às atuações de diferentes atores e partidos que compõem o universo daqueles que apoiam o governo e/ou que se colocam como oposição. O tema, sob diferentes enfoques, tem sido tratado faz décadas pela Ciência Política (DINIZ, 2005; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; FREITAS, 2016; LAMOUNIER, 1994; PALERMO, 2000).

A questão central é compreender que tal fenômeno é mais complexo à luz do que o país vive politicamente desde o seu processo de redemocratização. A Constituição Federal de 1988, por exemplo, emprestou ao Supremo Tribunal Federal (STF) um papel que tem sido percebido nos últimos 25 anos como crescentemente político. A oposição tem recorrido mais à Corte Suprema do país, assim como o que se convencionou chamar de “ativismo da justiça” tem interferido na agenda do Executivo (CARVALHO, 2010; CARVALHO et al., 2016; SILVA, 2022).

---

<sup>1</sup> Este texto teve como base material de lançamento do I-GOV pela 4i escrito pelos mesmos autores e publicado na página da 4intelligence. Agradecimentos especiais a toda a equipe da 4i - startup de inteligência de dados para a tomada de decisões estratégicas que se envolveu nesse projeto, com destaque para Gabriel Bellé, Luiz Paulo Tavares, Rodolfo Cabral e Bruno Lavieri.

Além disso, a opinião pública tem peso relevante sobre as políticas públicas em suas mais diversas áreas e tem sido avaliada como termômetro relevante para a tomada de decisões e legitimação do Executivo. Manifestações, avaliações positivas ou negativas e uma série de posições de atores sociais impactam os governos ao longo da história recente do país, com destaque para fenômenos como dois processos de *impeachment* vividos na esfera federal em 1992 e em 2016 sob forte apelo popular.

Diante de tal complexidade, o objetivo central deste capítulo é estabelecer uma combinação entre fenômenos relevantes para a percepção sobre a governabilidade, entendida assim, como algo que tem dimensão ampla e faz com que a agenda do Poder Executivo transcenda a relação com o Legislativo, a despeito do fato de o englobar e do reconhecimento de sua relevância nesse processo. Assim, o que se propõe aqui é a apresentação de um Índice de Governabilidade, o I-GOV<sup>2</sup>, que nasceu sob dois desafios: responder academicamente à tentativa de se mensurar a governabilidade, algo que teve início com a publicação de Dantas (2018) sobre o fenômeno e segue com a organização desta nova publicação. Além disso, busca-se a aferição mensal de um indicador que possa responder questões mais aplicadas de análise política para o mercado econômico, sob os termos aqui apresentados.

Com este capítulo, espera-se mensurar o fenômeno da Governabilidade com base em três dimensões associadas à agenda do Poder Executivo: a dimensão Legislativa, a Judiciária e a de Opinião Pública. Nesse sentido, este texto está dividido em três partes, para além desta Introdução: uma explicação das escolhas metodológicas para a construção do I-GOV, uma análise dos resultados em perspectiva histórica de 2003 a meados de 2023, e as conclusões<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> O I-GOV representa ação entre a 4intelligence, realizadora do indicador, e o Broadcast Político da Agência Estado, parceiro de divulgação que desde julho de 2023 traz publicações mensais sobre os resultados do índice.

<sup>3</sup> Este capítulo, diferente dos demais que compõem esse livro, não apresentará uma revisão bibliográfica com as principais discussões teóricas sobre a governabilidade no Brasil. Entendemos que essa discussão será mais bem revisitada e explorada por nossos pares.

## 1. Métodos e técnicas utilizadas para a construção do indicador

A construção do I-GOV trouxe decisões metodológicas capazes de produzir discussões no meio acadêmico, carregando subjetividades e arbitrariedades comuns a índices dessa natureza em diferentes áreas do conhecimento. Algumas delas são essenciais para a compreensão do indicador.

O primeiro objetivo do índice consiste em simplificar as relações do Poder Executivo, em torno de sua agenda de interesses com os demais atores destacados. E aqui reconhecemos que tal simplificação é algo extremamente complexo e que carrega características qualitativas que aparentemente não poderiam ser capturadas por uma medida numérica. Ainda assim, o intuito é simplificar e ilustrar a lógica de governabilidade por meio de um indicador de fácil compreensão, a mesma lógica que guia qualquer abordagem metodológica que se utilize de modelos. Tal instrumento será, primeiramente, constituído a partir da multidimensionalidade já destacada, aferindo aspectos minimamente emblemáticos das relações entre o Executivo e sua agenda em contato com os demais poderes da União e com a Opinião Pública. Abaixo apresentamos em detalhes sobre as decisões e métricas adotadas para cada uma das três esferas:

**O que se afere no Legislativo** – constitucionalmente o Poder Executivo tem a prerrogativa de lançar Medidas Provisórias (MPs) de acordo com o artigo 62 da Constituição Federal<sup>4</sup>. Tal instrumento tem sido utilizado por todos os presidentes, e a tramitação de tais matérias pode gerar três resultados: 1) rejeição, a despeito do tempo em que isso ocorre e, incluindo aqui, o fato de medidas caducarem por falta de apreciação vencido o prazo regimental que exige definição do parlamento; 2) aprovação com emendas por parte do Legislativo, o que pode significar uma vitória parcial do Poder Executivo dada alguma interferência do parlamento; e 3) aprovação sem alteração na matéria, representando que o Executivo faz uso de seu potencial legislativo e não encontra aparente resistência formal na matéria apresentada.

Todos esses caminhos carregam consigo negociações e significados que exigem análises qualitativas, mas em linhas gerais, no conjunto das percepções

---

<sup>4</sup> A ciência política tem se dedicado ao estudo do impacto das medidas provisórias na capacidade de implementação da agenda do Executivo junto ao Legislativo, para tanto, a despeito de uma quantidade expressiva de estudos, ver Figueiredo e Limongi (1997).

do fenômeno é possível partir do pressuposto de que olhar para os resultados das medidas provisórias é um termômetro para dimensionar as relações do Executivo com o Legislativo. Diante de tal aspecto, utiliza-se, para cada mês, a soma de porcentagem de MPs aprovadas de forma pura - com peso 1 - juntamente às MPs aprovadas com emendas - peso 0,5. As MPs rejeitadas adotam peso zero. A fim de evitar problemas com picos e vales na série histórica, ambas porcentagens são computadas como médias móveis de 12 meses, com ponderação da quantidade total de MPs analisadas em cada mês. O conjunto de MPs que compõem a base são apenas aquelas apresentadas e decididas dentro do mesmo governo.

**O que se afere no Judiciário** – constitucionalmente o Judiciário, com destaque ao Supremo Tribunal Federal (STF), pode ser acionado para questionamentos relativos à inconstitucionalidade de medidas definidas por diferentes atores na sociedade. Tem sido comum, nos últimos anos e de forma crescente, que decisões que tenham o Poder Executivo como ator principal sejam levadas ao STF em busca de alteração do *status quo* jurídico (CARVALHO, 2010; CARVALHO et al., 2016; SILVA, 2022). A esse tipo de ação é dado o nome de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e tal instrumento tem sido utilizado, impactando as agendas de todos os presidentes. A tramitação de tais matérias não tem prazo definido e pode gerar dois resultados: 1) decisão do Judiciário favorável ao posicionamento de interesse do Executivo e; 2) decisão do Judiciário contrária ao posicionamento de interesse do Executivo. Tais decisões, por sua vez, podem ser individuais (monocráticas) ou coletivas (turma ou plenário). É importante salientar que uma determinada decisão do Judiciário pode ser alterada no tempo, mas será contabilizada para os fins deste indicador a partir do instante em que for proferida e gerar resposta que altera ou mantém o *status quo* em que o Executivo é afetado positiva ou negativamente para os fins de seus interesses.

Todos esses caminhos carregam consigo negociações e significados que exigem análises qualitativas, mas em linhas gerais, no conjunto das avaliações é possível partir do pressuposto de que olhar para os resultados das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) em relação aos interesses do governo federal é um termômetro para dimensionar as relações do Executivo com o Judiciário. De forma paralela ao Legislativo, utiliza-se a porcentagem de ADIs favoráveis ao governo, isto é, aquelas que tenham como réu o Presidente da República e cujas decisões (liminares ou finais) não tenham declarado a inconstitucionalidade da norma impugnada, em relação a todas as ADIs



julgadas no mês de referência; neste caso, não há qualquer diferenciação para a composição do índice entre uma decisão judicial individual ou coletiva, pois possuem o idêntico efeito de manter ou de excluir os efeitos da norma objeto de revisão judicial. Também, de forma paralela ao Legislativo, calcula-se a média móvel de 12 meses das porcentagens de ADIs aprovadas, onde cada mês receberá um peso relativo à quantidade de ADIs julgadas. Como a ADI não tem prazo para julgamento, mesmo que uma Ação tenha sido aberta previamente ao mandato corrente, desde que ocorra o julgamento, ela será computada na data da decisão.

**O que se afere na opinião pública** – diversos instrumentos poderiam ser utilizados e combinados para a aferição da percepção da opinião pública a respeito de um dado Presidente da República. Como o intuito do indicador é simplificar o fenômeno da governabilidade, a Opinião Pública será tratada a partir do levantamento de avaliação do trabalho do presidente, combinando diferentes institutos e utilizando a divisão entre os posicionamentos positivos (ótimo e bom), neutro (regular) e negativos (ruim e péssimo) de diversos estudos ao longo do tempo e dos mandatos. Essa pergunta sobre a avaliação do presidente compõe a mais longa série registrada de percepções do Executivo nacional pela sociedade e é a questão mais comum entre os institutos.

Em cada pesquisa, o percentual de avaliações positivas tem peso 1, o percentual de posições neutras (regular) assume peso 0,5 e o percentual de percepções negativas assume 0 ponto. O indicador de um dado mês será representado pela média simples do conjunto total de pesquisas daquele mês corrente. Neste indicador não se calcula média móvel, pois a suavização gerada encobre as nuances da série ao longo do tempo.

A partir da aferição das três dimensões, e ponderando cada uma delas com o mesmo peso, unificamos os dados de Judiciário, Legislativo e Opinião Pública em um indicador mensal que começou a ser aferido em junho de 2023, quando Lula teve apreciadas as suas primeiras MPs. Ademais, foi possível promover um resgate histórico desde o começo de 2003, englobando outros seis governos: Lula I, Lula II, Dilma I, Dilma II, Temer e Bolsonaro.

Assim, o Índice de Governabilidade (I-GOV) é composto pela média simples de três dimensões associadas ao fenômeno: a relação da agenda do Executivo com o Legislativo, operacionalizado a partir da aprovação de Medidas Provisórias

(MPs); a interação do Planalto com o Poder Judiciário, operacionalizado a partir do posicionamento da Corte Suprema em relação a determinadas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs); e a percepção da Opinião Pública em avaliações do trabalho do presidente<sup>5</sup>.

## 2. Resultados e análises do I-GOV em perspectiva histórica: 20 anos de governabilidade no Brasil

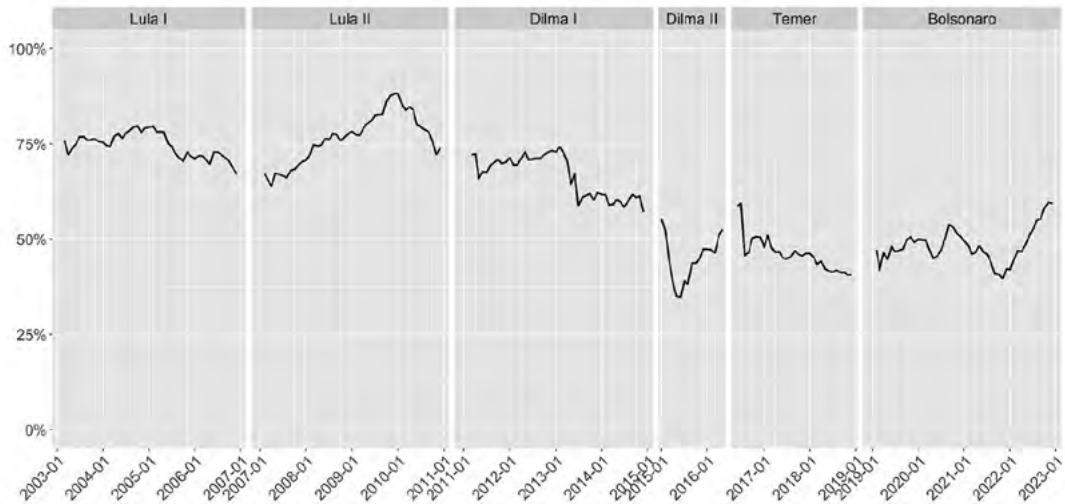
Tendo em vista as características estruturais do indicador constituído para dimensionar a governabilidade no Brasil, torna-se possível realizar uma análise da série histórica desde o governo Lula I, que teve início em janeiro de 2003, até o fim do mandato de Bolsonaro, em 2022. Além disso, nas conclusões, será possível verificar os primeiros resultados de Lula III e dialogar com a percepção de que desde meados de 2013 o Brasil passou por uma alteração em seu padrão de governabilidade.

A escolha por um indicador que tenha início em 2003 está associada, principalmente, ao fato de que a lógica de tramitação e aprovação de Medidas Provisórias sofreu reforma por meio da Emenda Constitucional nº 32 de setembro de 2001 (BRASIL, 2001)<sup>6</sup>, restando à ocasião 15 meses para o término do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC II). A partir de então, como principal característica, medidas dessa natureza enviadas pelo Executivo ao Congresso Nacional não puderam mais ser reeditadas após a perda de validade de seus prazos regimentais, perdendo o efeito se não forem aprovadas. Importante salientar também que, exceção feita à votação de propostas de emendas constitucionais, em interpretação dada ao caso em 2009 pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, a não apreciação das medidas provisórias passou a trancar a pauta do Legislativo.

<sup>5</sup> As demais decisões metodológicas que envolvem questões como acervo de MPs e ADIs, bem como o início de novos governos podem ser visualizadas e consultadas em: <https://blog.4intelligence.ai/wp-content/uploads/2023/07/4intelligence-Indice-de-governabilidade-Historico.pdf>

<sup>6</sup> [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm#:~:text=%C3%89%20vedada%20a%20reedi%C3%A7%C3%A3o%2C%20na,efic%C3%A1cia%20por%20decorso%20de%20prazo](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm#:~:text=%C3%89%20vedada%20a%20reedi%C3%A7%C3%A3o%2C%20na,efic%C3%A1cia%20por%20decorso%20de%20prazo)

GRÁFICO 1 - Índice de Governabilidade - 2003 a 2022



Fonte: Organização metodológica 4i (2023).

O Gráfico 1 permite uma percepção geral dos desafios que um presidente enfrenta. O que chama a atenção, inicialmente, é como desde o início do governo Dilma II o Executivo tem extrema dificuldade de se manter acima dos 50 pontos na combinação dos fenômenos. Tal fato estaria relacionado, aparentemente, aos desdobramentos do biênio 2013-2014, quando há a mescla entre a extrema negação da política ou de sua representação formal, e a ascensão da direita, algo democrático ofuscado por radicalidades. Assim, desde então, os melhores resultados dos governos, em geral, não atingem números condizentes com os piores registros do período que vai de Lula I até Dilma I. O pior instante entre 2003 e 2014 teve o I-GOV registrando 57% em dezembro de 2014, quando a presidente reeleita já dava sinais evidentes de que teria problemas severos para governar o país, enquanto o pior resultado de Lula I e II é 64%. Em contrapartida, o melhor resultado de Jair Bolsonaro é 59% no final de seu mandato, em 2022, após a derrota nas urnas.

Dilma Rousseff também é a presidente que atingiu o pior índice de toda a série histórica do I-GOV, registrando menos de 40% no indicador mais de uma vez. Isso se deu, ininterruptamente, entre abril e agosto de 2015. Restaria perguntar: mas o *impeachment* não ocorreu apenas entre o aceite do processo em dezembro de 2015, o afastamento da mandatária em maio de 2016 e o final do julgamento em agosto do mesmo ano? Sim, parece possível dizer que um período de cinco meses de resultados negativos mais agudos foi o estopim do afastamento, resultado de um longo

processo de baixa governabilidade. Não foram poucas as tentativas de a base do governo salvar Dilma, o que culminou em melhoras discretas que nunca mais a devolveram a patamares acima de 50%, com exceção do bimestre anterior à sua saída do poder, quando acenos ao parlamento trouxeram melhorias<sup>7</sup>.

Importante lembrar que entre abril e agosto de 2015 era o deputado federal Eduardo Cunha (RJ) quem presidia a Câmara dos Deputados pelo PMDB, em eleição vencida em fevereiro contra uma candidatura do PT, a despeito de tais legendas ocuparem a Presidência e a Vice-Presidência da República conjuntamente desde janeiro de 2011. Em meados de julho, o golpe mais contundente: acuado por uma série de denúncias de corrupção, que também atingiam o Planalto, o deputado declarou que estava rompido com o Executivo, fez pronunciamento em rádio e TV onde falava dos feitos da Câmara e anunciava o seu distanciamento. Dali em diante os processos se acentuaram, com piora expressiva de Dilma frente à opinião pública.

Michel Temer (PMDB) assumiu o poder e talvez não tenha seguido o mesmo caminho de Dilma por conta da fadiga do processo político. Seus resultados não foram tão ruins por conta da ancoragem junto ao Judiciário, onde ele tem bom trânsito até hoje, lembrando que Temer intercedeu por Jair Bolsonaro na crise de setembro de 2021, quando o então presidente proferiu ameaças contra o STF e se desculpou intermediado por carta dele.

Diante de tais resultados, é possível fazer o exercício de dividir o I-GOV em zonas de conforto em relação ao fenômeno da governabilidade. Quando acima de 75% há condições extremamente positivas para o exercício da presidência. Acima de 50% existem possibilidades de o trabalho ser realizado, mas provavelmente um mandatário enfrentará algum tipo de desafio mais delicado, que se tornará mais agudo se os seus resultados ficarem abaixo desse limite e acima de 40%. É, no entanto, abaixo de 40% que a situação se torna insustentável e de onde um presidente teria que sair rapidamente. Dilma registra os cinco piores resultados de toda a série do I-GOV, e abaixo de 40% só existe um presidente, um único mês, em situação semelhante na série. Para piorar, tais resultados de Dilma são sequenciados, com o pior deles em 34,7%, colhido em junho de 2015. No mês seguinte, Eduardo Cunha rompeu com o Planalto, escancarando a crise intensa cujos capítulos seguintes culminaram em deposição.

---

<sup>7</sup> Em 2 de outubro de 2015, na tentativa de evitar a abertura de um processo de impeachment, a ex-presidente Dilma Rousseff realizou uma reforma ministerial que reduziu a quantidade de ministérios de 39 para 31. No entanto, a mudança que teve mais efeito positivo com sua base aliada foi o aumento da quantidade de pastas ministeriais comandadas pelo PMDB (MDB) e a extinção de ministérios e secretarias controladas pelo PT.

Se essa interpretação estiver correta, seria possível supor a capacidade de o I-GOV ter antecipado um fenômeno agudo para a nossa realidade política. O sexto resultado abaixo de 40% reforça a ideia de que o indicador tem algum potencial preditivo. Jair Bolsonaro atingiu seu piso em novembro de 2021 com 39,6%, dois meses após bradar ameaças ao STF em evento público paralelo às cerimônias oficiais do feriado de Independência. A combinação entre o seu instante mais crítico junto à opinião pública e ao Judiciário, com baixos resultados no Legislativo, o fez se salvar pelo caminho da política tradicional. O distanciamento em relação ao sinal vermelho no indicador coincide com a adesão do presidente ao Partido Liberal (PL), poucos meses depois da chegada do senador Ciro Nogueira (PP-PI), presidente nacional do Progressistas, à Casa Civil. Em dezembro daquele ano seria desembolsado o maior valor da história mensal do que se convencionou chamar de “orçamento secreto”, e em janeiro de 2022 Nogueira seria tratado pela imprensa como o todo poderoso dono da chave do cofre federal. Bolsonaro fica acima de 40% em boa parte de seu mandato por conta da intensidade com que cultivou fiéis, mesma razão que talvez não lhe tenha permitido avançar mais. Em 2022, atinge seus melhores resultados, colhidos com base em medidas populistas e através de uma melhora junto ao parlamento, insuficientes para ele se reeleger. Nitidamente, tendo o I-GOV como base, Bolsonaro bateu o pé no fundo em novembro de 2021, e de lá ganhou o impulso que quase o reelegeu.

Em relação à reeleição, Lula I (71% em setembro e 70% em outubro de 2006) e Dilma I (62% em setembro e 61% em outubro de 2014) tiveram resultados positivos para que fossem reconduzidos. Michel Temer, com 41% no bimestre eleitoral, sequer tentou se manter no poder. Já Bolsonaro, ficou muito perto do resultado que aparentemente serve de limite para sucessos eleitorais, com 55% em setembro e 58% em outubro, mês em que conseguiu reduzir muito a vantagem de Lula no primeiro turno, terminando o pleito com ligeira desvantagem em relação ao petista, separados por apenas 2 milhões de votos.

Com base em alguns dos argumentos utilizados para esta análise do I-GOV, nota-se, de acordo com a Tabela 1, que entre Lula I e Dilma I a garantia de governabilidade não parecia ser problema desafiador, a despeito de instantes conjunturais intensos. Mas efetivamente, a partir do segundo mandato de Dilma, nenhum presidente registrou longos períodos com pontuações superiores a 50%, e seus respectivos totais acima de tal marca são pouco expressivos se comparados aos governos anteriores. Por exemplo: em Dilma II, superar tal resultado em 23,5% do tempo em que esteve no poder representa apenas quatro meses do abreviado segundo mandato de 17 meses, registrados no primeiro e no último bimestre de tal trajetória. Para Michel Temer,

foram apenas 19,4% dos seus 31 meses de mandato acima de 50%, ou seja, seis meses espalhados entre junho de 2016 e fevereiro seguinte, antes do escândalo envolvendo o empresário Joesley Batista em maio de 2017. Por fim, os 23% de Jair Bolsonaro são quase um quarto do mandato que completou, mas, ainda assim, em instante algum o ex-presidente esteve acima dos 75%.

TABELA 1 - Posições resumidas dos presidentes em relação ao I-GOV - 2003 a 2022

	Percentual de Meses						
	Máx.	Mín.	Média	Acima de 75%	De 50 a 75%	De 40 a 50%	Abaixo de 40%
Lula I	79,68	67,18	74,72	50,0%	50,0%	0,0%	0,0%
Lula II	88,16	63,95	76,51	61,7%	38,3%	0,0%	0,0%
Dilma I	74,19	57,18	66,52	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%
Dilma II	55,39	34,72	44,87	0,0%	23,5%	47,1%	29,4%
Temer	59,42	40,63	46,23	0,0%	19,4%	80,6%	0,0%
Bolsonaro	59,74	39,60	48,37	0,0%	23,0%	75,4%	1,6%

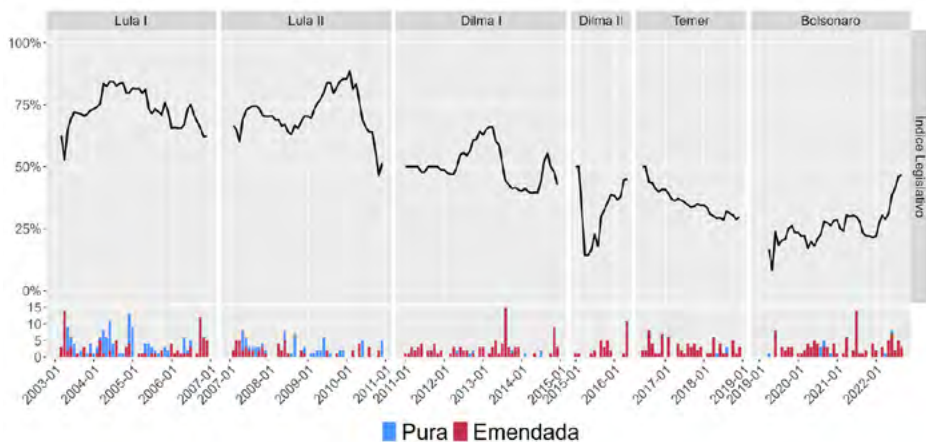
Fonte: Organização metodológica 4i (2023).

Por fim, como já destacado anteriormente, foram apenas Bolsonaro, em novembro de 2021, e Dilma Rousseff, por cinco meses em 2015, que registraram resultados abaixo de 40%, o que explica a crise política que destituiu a política do PT do Planalto e a estratégia mais afeita ao Centrão que parece ter salvo o político do PL.

## 2.1 Dimensão Legislativa

No que diz respeito às dimensões do I-GOV, seria possível analisá-las de forma independente. Os dados apresentados no Gráfico 2, na parte superior, representam a porcentagem da média móvel de MPs puras e emendadas, ponderada pela quantidade de MPs que são analisadas. Trata-se da dimensão do Legislativo no I-GOV. Partindo dos já destacados pesos atribuídos para as categorias - 0,5 para matérias aprovadas com emendas e 1 para aprovações puras - o índice assume valor igual a 1 apenas quando 100% das MPs forem aprovadas de maneira pura, e zero caso todas sejam rejeitadas. De forma complementar, na parte inferior do gráfico, os dados indicam a média mensal da quantidade de MPs aprovadas, puras ou emendadas.

GRÁFICO 2 - Dimensão Legislativo - Índice Legislativo com as Medidas Provisórias aprovadas, emendadas e rejeitadas - 2003 a 2022



Fonte: Congresso Nacional (2023); Organização metodológica 4i (2023).

Entre 2003 e 2022, o presidente Lula (PT) em seus dois primeiros mandatos foi quem apresentou as melhores médias para a dimensão do Legislativo no I-GOV. Nota-se que suas médias, com exceção pontual ao final de seu segundo mandato, foram sempre superiores a 50%. Observando atentamente os dados da parte inferior do gráfico, é possível constatar que Lula foi o presidente que mais obteve medidas provisórias aprovadas em formato puro e que, portanto, obteve os melhores resultados em suas negociações com o Legislativo para alcançar a governabilidade. Para termos uma ideia melhor do sucesso da governabilidade de Lula, os dados para o período nos indicam que o ex-presidente, em seus dois mandatos, foi aquele que obteve a maior proporção de MPs puras aprovadas de acordo com a dimensão legislativa, com 54% e 53%, respectivamente. Essa marca, por sua vez, nunca mais foi atingida. Lula conseguiu se relacionar tão bem com o Congresso brasileiro que também quase não registrou MPs rejeitadas. Em seu primeiro mandato essa marca foi de 9%, e no segundo de 15%.

O segundo ponto que deve ser destacado é a queda e mudança no padrão da aprovação de MPs que há na passagem do segundo mandato do presidente Lula (PT) para o primeiro governo de Dilma Rousseff (PT). Ao contrário de Lula, Dilma já apresentava problemas de relacionamento com o Legislativo em seu primeiro mandato. Pelo índice, antes Lula atingia, em média, 35% de suas MPs emendadas, enquanto Dilma passa, em seu primeiro mandato, para 63% e, no segundo mandato atinge 68%. Do ponto de vista político da relação entre Executivo e Legislativo, esses dados corroboram

os acontecimentos à época. Dilma (PT) ficou conhecida por ser uma presidente mais controladora ao decidir não dividir importantes pastas ministeriais e o controle de políticas públicas relevantes com os demais partidos de sua base aliada. A relação entre os Poderes se deteriorou de vez a partir de seu segundo mandato. Com uma proporção elevada de MPs emendadas e rejeitadas, o Índice Legislativo alcançou uma das suas piores marcas, abaixo de 25% em parte de 2015. Tal registro coincide com o ápice da crise política que culminou no *impeachment*.

Desse momento em diante, em maio de 2016, Michel Temer (MDB) assumiu o controle provisório da Presidência da República e permaneceu no cargo, definitivamente, a partir de agosto, até o final do mandato em 2018. O ex-presidente continuou registrando mais MPs emendadas do que aprovações puras, atingindo 53% das matérias modificadas e apenas 8% puras. Esses dados, por sua vez, nos mostram, novamente, que o Legislativo procurou participar do processo de formulação de políticas via emendas. Contudo, o dado que mais chama a atenção nesse período é a porcentagem de MPs que são rejeitadas.

Quanto ao último período, que representa o governo de Jair Bolsonaro (que foi eleito pelo PSL, passou parte de seu mandato sem partido, e em novembro de 2021 se filiou ao PL), os dados apresentam os piores resultados para a dimensão do Legislativo e, conseqüentemente, para as relações entre o Executivo e o Congresso. O primeiro ponto importante de salientar é que, diferente dos demais presidentes, Bolsonaro buscou construir sua governabilidade à revelia das tradicionais coalizões de governo - inicialmente o presidente não distribuiu os postos ministeriais para partidos com representação no Legislativo. Possivelmente por consequência dessa decisão, não ultrapassou 30% de governabilidade na dimensão de relação com o parlamento em seus dois primeiros anos de mandato. Assim, foi o mandatário que nos 24 primeiros meses de trabalho mais conseguiu perder o tempo de validade de suas iniciativas. Entre 2019 e o final de 2020, Bolsonaro alcançou uma proporção de 69% de MPs rejeitadas.

A relação entre Bolsonaro, que governou sem partido político por dois anos, e os parlamentares, só começa a melhorar a partir do último ano de seu mandato, em 2022. O Executivo sai de patamares de 20% a 30% e passa a assumir valores entre 40% e 50%. Em boa medida, a melhora nesses números é atribuída à quantidade de MPs que passam a ser aprovadas com emendas no Legislativo. Aqui se destacam matérias associadas à pandemia e, principalmente, à sua necessidade de reeleição. O presidente também deixa de perder a validade de medidas e passa a dar mais espaço para a atuação do Legislativo. A explicação para a melhora em tal negociação encontra



respaldo, sobretudo, na atuação do senador Ciro Nogueira (PP-PI) como ministro da Casa Civil, na atuação de Arthur Lira (PP-AL) como presidente da Câmara dos Deputados e na articulação com o grupo de parlamentares pertencentes ao “Centrão”. Cabe aqui pontuar, que tal articulação só ganhou força e espaço após o início do esquema que ficou conhecido como “Orçamento Secreto” - esquema de repasse de verbas para os parlamentares provenientes das emendas orçamentárias de Relator-Geral (RP9). Ainda assim, tal sucesso trouxe, e o Índice Legislativo demonstra isso, grande protagonismo do Legislativo e um retorno insuficiente para a tentativa de reeleição do então presidente.

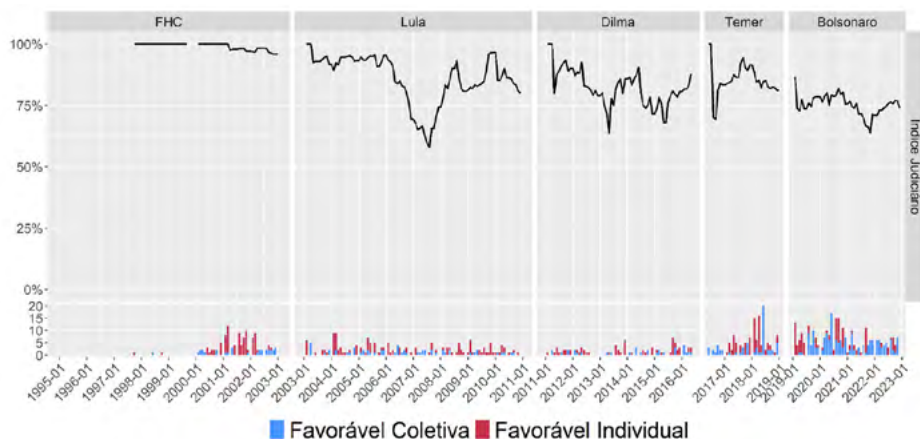
## 2.2 Dimensão do Judiciário

A Constituição Federal trouxe uma arquitetura institucional que regula questões politicamente relevantes e fez os tribunais ocuparem um lugar importante na política: nos últimos 30 anos, houve expansão do Poder Judiciário. Antes discreto, passou a ser um ator central na relação com os demais poderes, quando a implementação da agenda política aparentemente contraria os limites impostos pelas normas constitucionais. Atores políticos (previstos no art. 103, incisos I a IX da Constituição) usaram mecanismos de revisão judicial concentrada para vetar ou impor limites à concretização da referida agenda política, dentre os quais figura como principal instrumento a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI).

O I-GOV, na dimensão judicial, tem por seu objeto o resultado (decisões) tomadas nas ADIs. Para tanto, do total de mais de 7.000 processos em tramitação perante o STF, foram extraídas 1.888 ocorrências (entre 1988 e 2022) em que o Presidente da República constava como réu. Em muitos casos, foram identificadas duas ou mais ocorrências, representando pluralidade de decisões (individuais ou coletivas) tomadas no mesmo processo.

Os dados apresentados no Gráfico 3 representam a média móvel anual das decisões favoráveis em ADIs, em cada governo. Com base nos referidos julgamentos do STF, traz a porcentagem da média móvel de 12 meses das decisões favoráveis aos interesses do Executivo Federal, ao longo de cada mandato presidencial. Cada decisão favorável vale 1 ponto, cada posição contrária recebe zero. Assim, um governo com índice igual a 100% teve todas as decisões tomadas pelo STF favoráveis à sua agenda.

GRÁFICO 3 - Dimensão Judiciário - Índice de revisão judicial - A agenda do Executivo e as ações diretas de inconstitucionalidade julgadas entre 1995 e 2022.



Fonte: Dados extraídos do sítio eletrônico do STF, com organização metodológica 4i (2023).

As barras na parte de baixo do Gráfico 3 representam os volumes de decisões favoráveis em relação a ADIs, sendo possível notar um paulatino e expressivo adensamento da atuação do STF.

No governo FHC 1, verifica-se quase ausência de interferência judicial na governabilidade, pois o STF, até 1998, não se entendia como poder político e ativo, evitando julgar conflitos politicamente relevantes, seja através de teses jurídicas que, em muitos casos, permitiam evitar o controle de constitucionalidade, seja simplesmente optando por não decidir os conflitos.

Em FHC 2, tem-se breves oscilações, com média móvel de 98%, a partir dos seguintes fatores: a) vai sendo construída uma nova composição de julgadores, a partir de aposentadorias por idade e novas nomeações, que concebia um papel mais ativo do tribunal; b) os partidos de oposição, principalmente o PT, aprendem que a revisão judicial é um meio viável para a obtenção da reversão de derrotas legislativas ou, ao menos, manter temas estratégicos em evidência; c) produção legislativa em temas impopulares, a exemplo da contribuição dos servidores inativos.

O governo Lula, por sua vez, em seus dois primeiros mandatos enfrenta cenário mais difícil: a) por alterações em sua composição, a Corte, na maioria dos casos, entendia ser seu dever apontar solução para qualquer conflito, independentemente das consequências políticas; b) a oposição e demais atores intensificaram a utilização do

referido instrumento; c) agenda política polêmica, com farta produção legislativa, o que gerou forte oscilação no primeiro mandato (Lula 1) e intensificou-se num grande conjunto de derrotas no segundo mandato (Lula 2), no qual se verificam projetos de reformas institucionais.

Além de possuir uma relação delicada e instável com o Parlamento, o governo Rousseff também teve que lidar, nos seus dois mandatos, com ADIs: a) cada vez mais, a Corte entendia ser natural revisar a legislação federal; b) tornou-se usual o uso do instrumento pelas oposições e demais atores para vetar legislação, reverter derrotas e deliberar sobre temas que não seriam aprovados na arena parlamentar; c) temas impopulares e polêmicos foram objeto de legislação, por exemplo, a terceira reforma previdenciária.

Já o governo Temer demonstrou êxito em lidar com a dimensão judicial, apresentando baixa oscilação e altas taxas de vitória nas ADIs, com média móvel de decisões favoráveis em 85%, oscilando sempre acima de 75%. Mesmo assim, não deixou de legislar sobre temas polêmicos, como a reforma trabalhista, embora tenha lidado com praticamente a mesma composição do tribunal que a mandatária anterior, enfrentando contestação de seus atos, numa menor intensidade.

Por fim, tem-se o governo Bolsonaro, que mostrou-se avesso aos freios e contrapesos, adotou interpretações peculiares da norma constitucional, mesmo insistindo em discursos sobre “jogar dentro das quatro linhas da Constituição”, quis implementar a qualquer custo sua polêmica agenda política, ignorou orientações do corpo técnico da advocacia pública e partiu para o confronto direto e pessoal com vários ministros do STF. Esta combinação de fatores, nunca antes vista, dificultou sua governabilidade: houve forte oscilação na taxa de decisões favoráveis, com viés de queda até o ápice de seus conflitos com a Corte no final de 2021, e média móvel de 75% de vitórias - o pior desempenho entre os governos.

No período analisado para a composição do I-GOV geral, de 2003 a 2022, nenhum governo obteve 100% de vitórias judiciais na média móvel da série temporal analisada. Todos tiveram que lidar com questionamentos judiciais, variando o impacto.

## 2.3 Dimensão da Opinião Pública

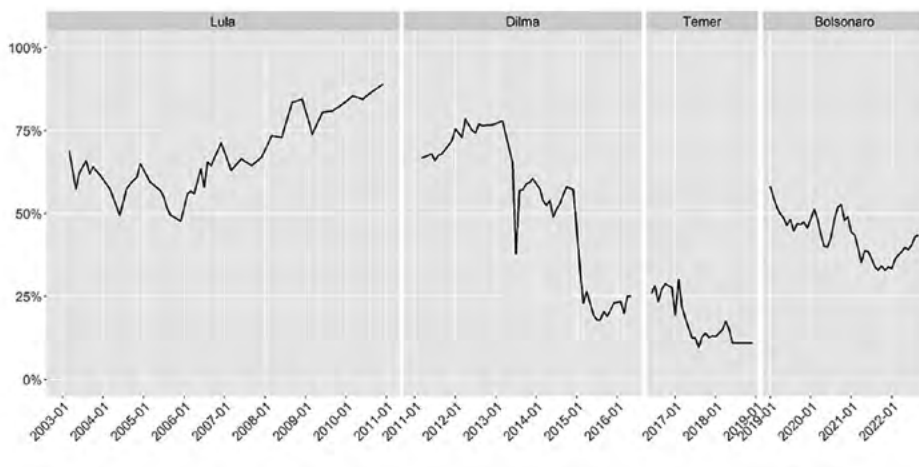
Por fim, destaque para a dimensão de Opinião Pública. Pesquisas de avaliação de governos são realizadas desde o mandato de José Sarney (1985-1990), tomando por

base a redemocratização do país. Considerando o período de abrangência do I-GOV, três institutos se destacam: o extinto Ibope, Datafolha e Sensus. Para a composição dessa dimensão, tais organizações têm exclusividade entre janeiro de 2003 a meados de 2011. A partir de então, rodadas regulares da Confederação Nacional dos Transportes (CNT) feitas por Sensus e Ibope passaram a contar com o MDA. Em 2016, Ipsos e Paraná iniciaram seus estudos, e desde 2017 mais de dez organizações apresentaram resultados que foram combinados para a composição mensal do I-GOV.

Assim, durante os oito primeiros anos de Lula são utilizadas 165 pesquisas. Sob Dilma Rousseff, até maio de 2016, mais 90 estudos. Com Temer (PMDB), até dezembro de 2018, 55 levantamentos. Por fim, com Bolsonaro houve aumento no volume de pesquisas, com 258 casos. Nos 480 meses do período estudado, totalizam-se 568 pesquisas, com apenas 50 interpolações de dados ou ausências de estudos em início de mandatos, ou seja, foram obtidos dados para cerca de 90% dos meses.

Para fins de análise, é importante mencionar que o valor de um mês equivale à média das pesquisas realizadas naquele período, quando mais de um estudo é localizado. O Gráfico 4 mostra o Índice de Popularidade, sob o formato de porcentagens, dividindo o período entre os presidentes. No caso de reeleição a série é contínua, se entendendo que para a Opinião Pública a mudança de mandato sem alteração de mandatário não implica alteração na avaliação.

GRÁFICO 4 - Dimensão Opinião Pública - Índice de Popularidade - série mensal de avaliação dos presidentes - 2003 a 2022



Fonte: Institutos diversos com organização metodológica 4i (2023).

O que chama a atenção no gráfico são os resultados, tendo como marco divisor o período iniciado em junho de 2013 e finalizado com a conclusão das eleições de 2014. Enquanto Lula atravessou, em seus dois primeiros mandatos, oscilações políticas expressivas que mesclaram os escândalos do Mensalão, iniciado em meados de 2005, à alta popularidade de 2010, a partir de 2015, com forte conexão à queda de popularidade de Dilma em junho de 2013, nunca mais um presidente ficou acima de 60% de popularidade em largos períodos. Isso significa que entre Lula I e Dilma I os piores instantes atingiram 50%, e depois de 2015, o piso anterior passou a servir de teto.

Considerando os parâmetros do indicador que pode variar entre 100% quando a totalidade das avaliações é positiva e 0% quando todas são negativas, Lula teve em seu período mais crítico, entre junho de 2005 e maio de 2006, média mensal de 53%, enquanto atingiu no biênio 2009-2010 significativos 83%. Dilma, por sua vez, obteve média de 76% entre os meses de abril de 2012 e 2013, e foi a última a colher resultados persistentes acima de 60%.

Economicamente isso poderia traduzir momentos instáveis da última década (2013-2022), mas é a política quem parece explicar tal realidade com a ascensão da direita no biênio 2013-2014, o que intensificou o espaço de disputa no país a ponto de enfraquecer a posição central do PSDB como adversário do PT, e robustecer o segmento representado por Bolsonaro nas eleições de 2018 e 2022. Dentre outros fatores, campanhas de marketing bem-sucedidas coordenadas por João Santana “salvaram” Dilma e a colocaram em patamares superiores a 50% em instantes estratégicos, entre os segundos semestres de 2013 e 2014, resultando em reeleição. Mas destaca-se que o segundo turno de 2014 já foi disputado entre o PT e um antipetismo simbolizado por eleitores que oscilaram entre escolher Aécio Neves (PSDB) ou Marina Silva (PSB) como agente capaz de vencer Dilma.

O vice-presidente Michel Temer, envolvido em escândalos e empossado no Planalto, atingiu os piores índices de popularidade da história recente do país, com 19% de média entre junho de 2016 e junho de 2018, inferiores aos 21% de Dilma entre maio de 2015 e abril de 2016, que antecedeu seu afastamento, lembrando que o próprio Temer afirmou à época, antes de sua posse, que com a popularidade da então presidente ninguém governava.

Bolsonaro, em seu mandato, só atingiu popularidade superior a 50% em sete meses distribuídos entre o quadrimestre inicial, um isolado fevereiro de 2020 e o bimestre setembro-outubro deste mesmo ano, quando a pandemia dava traiçoeiro sinal de

arrefecimento. Sua curva de avaliação oscila demasiadamente, e mesmo com melhora ao longo de todo o ano eleitoral de 2022, os resultados não permitiram a reeleição.

O fato é que se nota, pelo histórico das pesquisas, que presidentes com popularidade abaixo dos 50% neste indicador tendem a não se reeleger. Lula é reconduzido com 64% de média entre agosto e outubro de 2006, trimestre eleitoral. Consegue, em igual período de 2010, fazer sua sucessora com média de 87%. Dilma se mantém no poder com 56% no trimestre eleitoral de 2014, naquele que foi o pleito presidencial mais equilibrado da história até então. Em 2018, Temer sequer buscou continuidade, e em 2022 Bolsonaro registrou 42% de popularidade no trimestre eleitoral, chegando a 48% apenas no bimestre final de 2022, em um pleito ainda mais equilibrado que a disputa de 2014. Tal narrativa reforça a importância do olhar para a opinião pública em torno da governabilidade, e como o ano divisor de 2013 é central para a política no Brasil.

## Conclusão

O objetivo desse capítulo foi trazer para uma dimensão mais acadêmica a discussão sobre um índice de governabilidade criado pela empresa de inteligência de dados 4i, o I-GOV, em parceria com cientistas políticos. Os resultados têm sido divulgados mensalmente pela Agência Estado, ligada ao grupo que controla o portal Estadão e o jornal O Estado de S. Paulo desde meados de 2023. Se, por um lado, há um reconhecimento das limitações à tentativa de se aferir algo extremamente complexo, por outro tornou-se possível verificar que a série histórica construída a partir dos dados tratados e combinados viabilizou uma análise da governabilidade nas duas décadas mais recentes da política brasileira.

A partir desse olhar, foi possível observar uma ruptura no padrão de governabilidade do país a partir das ocorrências de 2013 e 2014 que culminaram no que se poderia chamar de desavergonhamento da direita e no equilíbrio de forças mais polarizado da história recente do Brasil - desde, pelo menos, a redemocratização. Assim, enquanto entre Lula I e Dilma I os padrões de governabilidade se mantiveram acima de 50%, a partir de Dilma II o que era piso se transformou em teto, com dificuldades acentuadas para Dilma II, Temer e Bolsonaro superarem tal marca.

A partir dos achados apresentados, fica a dúvida: no atual mandato presidencial, Lula conseguirá rever suas marcas anteriores ou terá dificuldades semelhantes àsquelas de Bolsonaro, o que caracterizaria um novo tempo da política nacional?

Os primeiros resultados indicam que parte do que Bolsonaro enfrentou, sobretudo diante do Legislativo, o atual mandatário terá como barreira. Entre junho e outubro de 2023 foi possível aferir os primeiros resultados do terceiro governo de Lula, isso porque as medidas provisórias editadas em janeiro só foram votadas no Congresso em 1º de junho, no prazo limite imposto pela lei. Acredita-se que isso ocorreu por duas razões: primeiramente em virtude de nítidas dificuldades de articulação entre Legislativo e Executivo, mas também por conta de desavenças entre Câmara e Senado, que sobretudo na figura de seus respectivos presidentes - o deputado federal Arthur Lira (PP-AL) e o senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG), foram mergulhadas em polêmica sobre a tramitação de Medidas Provisórias.

Lula III registrou resultados mensais abaixo de 50 pontos no trimestre aferido - de junho até outubro de 2023. Os números se aproximam aos que Bolsonaro obteve no início do mandato, em 2019, e isso é consequência sobretudo do difícil relacionamento com o Congresso Nacional. Não à toa, a tônica do discurso dos primeiros meses de governo em 2023 foi a necessidade de uma aproximação com o Legislativo, culminando em uma reforma ministerial que estava prevista, antes mesmo da posse do presidente, por alguns analistas que buscaram entender as forças políticas distribuídas na Esplanada dos Ministérios em anúncio de equipe feito em dezembro de 2022. Para além das dificuldades com o parlamento, o presidente ainda enfrenta desafios frente ao Judiciário, sendo tal relação menos preocupante, pois até outubro de 2023 nenhuma pauta de inconstitucionalidade associada a ações do mandatário do PT havia sido julgada. O que se viu ao longo dos dez primeiros meses do ano foi a resolução do estoque de matérias associadas a governos anteriores, principalmente de Bolsonaro, que impactou o presente.

Por fim, Lula se salva minimamente em relação à opinião pública. Em linhas gerais, o presidente se manteve na faixa entre 50% e 55% entre janeiro e outubro. Tais resultados são negativamente bem diferentes daquilo que colheu em seus primeiros mandatos, mas ao menos há uma estabilidade que Bolsonaro não registrou. O ex-presidente começou na faixa dos 60 pontos de popularidade em janeiro de 2019, mas a “lua de mel” durou muito pouco em nítidos sinais de aceno a parcelas restritas da sociedade e dificuldades evidentes para se relacionar em uma faixa mais ampla de cidadãos. Ao que tudo indica, ao menos por enquanto, Lula III segue o ritmo dos seus antecessores mais recentes, o que mostra as dificuldades de a Governabilidade voltar aos padrões do começo do século.

## Referências Bibliográficas

4-INTELLIGENCE. Índice de Governabilidade. I-GOV, 4i. Blog 4i-intelligence. 2023. Disponível em: <https://blog.4intelligence.ai/wp-content/uploads/2023/07/4intelligence-Indice-de-governabilidade-Historico.pdf>

ARGELINA FIGUEIREDO; LIMONGI, F. O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação? **Novos Estudos - CEBRAP**, v. 47, n. 1, 1997.

BRASIL. Congresso Nacional. Legislação Planalto, Brasília, ano 2023. Disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias>

BRASIL. Emenda Constitucional 32 de 11 de setembro de 2001. Dispõe sobre a tramitação das Medidas Provisórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 setembro. 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm#:~:text=%C3%89%20vedada%20a%20reedi%C3%A7%C3%A3o%2C%20na,efic%C3%A1cia%20por%20decorso%20de%20prazo](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm#:~:text=%C3%89%20vedada%20a%20reedi%C3%A7%C3%A3o%2C%20na,efic%C3%A1cia%20por%20decorso%20de%20prazo)

CARVALHO, Ernani. Trajetória da revisão judicial no desenho constitucional brasileiro: tutela, autonomia e judicialização. **Sociologias**, p. 176–207, 2010.

CARVALHO, Ernani et al. Judicialización de la política y grupos de presión en Brasil: intereses, estrategias y resultados. **América Latina Hoy**, v. 72, p. 59–88, 2016.

DANTAS, H. **Governabilidade - para entender a política brasileira**. 1a ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018.

DINIZ, S. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. **Dados**, v. 48, n. 2, p. 333–369, jun. 2005.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo E Legislativo Na Nova Ordem Constitucional**. [s.l.] Editora FGV, 1999.

FREITAS, A. M. DE. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018, 2016.

LAMOUNIER, B. A Democracia Brasileira de 1985 à década de 90: a Síndrome da Paralisia Hiperativa. Em: **Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana**. [s.l.] José Olympio Editora, 1994.

PALERMO, V. How to govern Brazil? The debate on political institutions and the policy-making process. **Dados**, v. 43, p. 521–557, 2000.

SILVA, Jeferson Mariano. Depois da “judicialização”: um mapa bibliográfico do Supremo. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, 2022.



# 2 Governabilidade, Sistema Eleitoral e Reformas Políticas

**Arthur Fisch**  
**Bruno Bolognesi**  
**Lara Mesquita**

## Introdução

Sistemas eleitorais são importantes e impactam de alguma forma na governabilidade, no sucesso de um governo? Gallagher e Mitchell afirmam que sim, que os sistemas eleitorais “podem fazer uma grande diferença para o formato do sistema partidário, para a natureza do governo (coalizão ou partido único), para o tipo de escolhas enfrentadas pelos eleitores nas eleições, para a capacidade dos eleitores de responsabilizar pessoalmente seu(s) representante(s), para o comportamento dos parlamentares, para o grau em que um parlamento inclui pessoas de todos os setores da vida e origens, para o alcance da democracia e coesão dentro dos partidos políticos e, é claro, para a qualidade do governo e, portanto, para a qualidade de vida dos cidadãos governados por esse governo.” (2005:4, tradução nossa). Porém as regras e o funcionamento do sistema eleitoral não são estanques, e ainda que desde 1945 o sistema eleitoral adotado no Brasil se mantenha o mesmo, mudanças nas especificações do funcionamento desse sistema podem impactar no resultado final das eleições e por consequência na composição do poder legislativo, bem como na governabilidade do país.

O Brasil, desde a aprovação da Lei dos Partidos Políticos (1995) e da Lei das Eleições (1997) sob o codinome padrão de “reforma política”, já aprovou cerca de três dezenas de marcos legais que alteram, além dessas duas leis, a Constituição Federal de 1988 e/ou o Código Eleitoral de 1965, ainda hoje vigente. As primeiras mudanças tinham caráter mais técnico e além de versar sobre a nova forma de votação com as urnas

eletrônicas, se dedicaram principalmente a regulamentar as regras de prestação de contas, os atos de campanha (como os showmícios), e as características dos materiais de campanha eleitoral (como dimensão de adesivos, obrigatoriedade de constar sigla do partido e nome de candidatos a vice e suplentes em peças de comunicação).

Foi na década de 10 do século XXI que as mudanças mais profundas foram verificadas. Primeiro com a conclusão do julgamento do STF que considerou o financiamento partidário e eleitoral com origem em corporações ilegal e obrigou o sistema de financiamento a se reorganizar por completo. Além disso, cresceram as pressões sobre o sistema proporcional de lista aberta (OLPS), a regra eleitoral apontada como a grande responsável pela fragmentação excessiva do sistema político brasileiro e, por conseguinte, uma das principais responsáveis pelos problemas de governabilidade enfrentados no país.

Neste capítulo, faremos uma breve revisão das mudanças recentes na legislação eleitoral, com foco nas reformas relativas à composição de coligações, cláusula de desempenho, qualificadores de partidos e candidatos, e financiamento eleitoral. Discutiremos se, e como, todas essas mudanças se refletem nos resultados eleitorais e como impactam na governabilidade. Como de praxe na literatura sobre sistemas eleitorais e reformas, concentraremos nossos esforços nas regras e normas que regem a disputa para a Câmara dos Deputados. Isso não quer dizer que outras mudanças não possam ser objeto de investigação em outras casas legislativas ou poderes, mas aqui destrinchamos brevemente o que entendemos ser a Câmara que representa a população e que possui maior relevância para a relação entre o sistema eleitoral, suas mudanças e a governabilidade do país.

## Sistema Eleitoral e Reformas

As principais características apontadas pela literatura comparada em Ciência Política (GALLAGHER e MITCHELL, 2005) associadas aos sistemas eleitorais e observadas nos trabalhos sobre sistemas e reformas dizem respeito:

- Ao tipo/categoria do sistema eleitoral: resumidamente se proporcional, majoritário ou misto;
- À magnitude dos distritos eleitorais, ou seja, quantas cadeiras se encontram em disputa em cada circunscrição eleitoral;
- À quantidade de votos dados pelo eleitor para um mesmo cargo em disputa;
- À estrutura da cédula eleitoral (*ballot structure*), ou seja, para o que é permitido

- ao eleitor: votar em uma lista de candidatos ou em um candidato especificamente, votar apenas para um partido para diferentes cargos ou poder votar em diferentes partidos, poder ou não ranquear suas preferências, por exemplo;
- À quantidade de níveis de alocação de cadeiras que um sistema possui, somente um, como no caso do Brasil, ou também um nível superior de correção de desproporcionalidade, como observado na Alemanha;
  - Às regras de restrição, ou seja, cláusulas de exclusão que limitam o acesso às cadeiras legislativas.

Quando se fala em reforma, usualmente se está falando de mudanças em alguma dessas dimensões, que formam a ossatura do sistema eleitoral. Não há, portanto, uma hierarquia em que possamos afirmar que a mudança em uma dimensão ou outra afeta de forma desigual o sistema eleitoral e as consequências a partir dele. A única em que podemos estabelecer certa predominância é quando ocorrem mudanças *major* no sistema eleitoral, quando passamos de um sistema proporcional para um majoritário, por exemplo. Contudo, o que vemos é que essas reformas são raras e tendem a ocorrer ainda mais esporadicamente conforme a democracia num dado país se consolida (RENEWICK, 2010). No atacado, o quadro é de estabilidade dos sistema eleitorais (SHUGART, 2003).

Por outro lado, o que a literatura mais recente tem encontrado é que mudanças pequenas podem ter um efeito desproporcional ou podem se sobrepôr de modo que as pequenas camadas de alteração se transformem numa grande mudança (MAHONEY e THELEN, 2010; GREIF e LATIN, 2005). Ou seja, não é porque um sistema eleitoral não passou de majoritário para proporcional, ou de lista aberta para fechada, que não devemos encontrar mudanças com consequências substantivas. De modo que, mesmo diante de um quadro de mudanças pontuais no sistema eleitoral brasileiro, poderemos encontrar mudanças significativas, tanto no comportamento dos partidos ao lançarem seus candidatos e distribuírem recursos, quanto no resultado eleitoral, na conversão de votos em cadeiras representativas etc.

As mudanças podem também ser entendidas a partir da origem que ocorrem. Renwick (2010) estabelece uma tipologia para compreendermos as reformas eleitorais se utilizando de quatro cenários possíveis a partir de quem toma a iniciativa: i) reformas iniciadas pela elite política; ii) reformas iniciadas pelo Poder Judiciário; iii) reformas em que a elite e as massas se integram para legitimar o processo de mudança e; iv) reformas em que a elite política se integra com atores externos (como governos estrangeiros ou órgãos internacionais) ou em que os últimos impõem a

reforma em um dado país. No caso do Brasil há claramente um predomínio do segundo tipo de mudanças, quando a maioria delas tem origem no Supremo Tribunal Federal (STF). Porém, a última reforma eleitoral que experimentamos tem origem no parlamento, podendo ser classificada como uma *elite-majority imposition*. Isso não quer dizer que tenhamos sofrido uma mudança colossal, mas que a iniciativa dela se deu no âmbito do Legislativo, o que revela que ela atende aos interesses da classe política e não se preocupou sequer em buscar respaldo junto aos eleitores para que o processo ganhasse em legitimidade - destacando que no Brasil ocorreram duas alterações na lógica legal das eleições que foram conduzidas a partir de forte clamor popular, sendo uma no final dos anos 90, conhecida como a Lei de Combate à Corrupção Eleitoral, e a outra já nos anos 2000 chamada de Lei da Ficha Limpa, ainda que essas não possam ser entendidas como reformas eleitorais, é importante notar que nem sempre apenas as elites conduzem as mudanças sozinhas.

De modo geral, o sistema brasileiro não sofreu alteração em nenhuma grande dimensão de seu sistema eleitoral no passado recente. Na classificação de Jacobs e Leyenaar (2011) todas as reformas pelas quais passou o sistema brasileiro seriam reformas técnicas, ou no máximo, minirreformas. Desde o processo de redemocratização apenas duas reformas abordam um dos temas listados anteriormente: (1) a alteração no tamanho da nossa câmara baixa, e (2) a criação da Cláusula de Barreira ao funcionamento parlamentar dos partidos em 1995, mas que nunca chegou a ser implementada.

Sobre a primeira, a Constituição atualizou os números máximos e mínimos de representantes por estado, definindo um mínimo de oito<sup>1</sup> representantes e um máximo de 70, e a Lei complementar 78, de dezembro de 1993 fixou o tamanho da Câmara em 513 deputados. Assim, a partir da eleição de 1990 todos os estados passaram a eleger um mínimo de 8 deputados, e a partir da eleição de 1994 o estado de São Paulo passou de 60 para 70 representantes na Câmara Baixa.

Sobre a segunda mudança, a Lei dos Partidos Políticos de 1995, em seu Artigo 13, tinha previsto uma regra de restrição ao acesso ao funcionamento parlamentar dos partidos, ou seja, uma cláusula de barreira. A regra também limitava o acesso aos recursos públicos de financiamento das atividades partidárias, mas foi derrubada pelo Supremo Tribunal Federal em 2006 sem nunca chegar a entrar em vigor, já que

---

<sup>1</sup> A Constituição autoritária de 1967, em seu Art. 41 estabelecia um mínimo de 7 deputados por estado e 1 deputado por território. Também previa que o número de deputados não poderia exceder de um para cada trezentos mil habitantes, até vinte e cinco deputados, e, além desse limite, um para cada milhão de habitantes.

a previsão era que a cláusula só seria implementada a partir dos resultados da terceira eleição após a aprovação da referida lei, justamente a eleição de 2006.

Dessa forma, ao analista mais desatento, poderia parecer não fazer sentido se debruçar sobre a análise das mudanças no sistema eleitoral brasileiro e seus impactos sobre a governabilidade. Afinal, nenhuma das características definidoras dos sistemas proporcionais, e nenhuma das dimensões tradicionalmente observadas pela literatura, passaram por alteração.

Todavia, ainda que as reformas aprovadas não tenham mudado estruturalmente o sistema eleitoral brasileiro, elas possuem magnitude suficiente para impactar na distribuição das cadeiras e na decisão dos eleitos. As principais mudanças nesse sentido foram a proibição das coligações eleitorais e posterior permissão das federações partidárias, a criação de uma cláusula de desempenho que ainda que não limite o acesso às cadeiras legislativas, limita o acesso aos recursos públicos que financiam as atividades partidárias e a parte dos recursos públicos que financiam as campanhas eleitorais; além de mudanças que estabeleceram qualificações mínimas de partidos e candidatos para que se tornem aptos a participar da distribuição das cadeiras ou efetivamente ocupá-las.

## A Reforma Eleitoral de 2017 e seus desdobramentos

Desde a aprovação das leis 9.096 (Lei dos Partidos Políticos) e 9.504 (Lei das Eleições), a reforma de 2017, compreendida como as leis 13.487 e 13.488 e a Emenda Constitucional 97, é a mais profunda dentre todas as tentativas de se reformar o sistema eleitoral. Na ocasião, foi estabelecido um desempenho eleitoral mínimo aos partidos para que esses pudessem acessar os recursos públicos que financiam as atividades partidárias e o tempo destinado à propaganda eleitoral no rádio e na televisão, o fim das coligações eleitorais para os cargos disputados pela regra proporcional, além da criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

As mudanças na legislação eleitoral aprovadas em 2019 e 2021 conversam diretamente com a reforma de 2017. Os principais pontos com consequências para o sistema eleitoral foram as mudanças nas exigências de desempenho eleitoral de partidos e candidatos para que esses pudessem ter acesso às cadeiras alocadas pela regra das maiores médias (D'Hondt) e a possibilidade de formação de coligações eleitorais.

## A Cláusula de Desempenho

Parte integrante da reforma de 2017 foi a criação de uma cláusula de desempenho eleitoral que habilita os partidos a acessarem os recursos públicos que financiam as atividades partidárias regulares, notadamente o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, e o acesso à propaganda partidária e eleitoral no rádio e na televisão.

Após a cláusula de exclusão proposta em 1995 ser considerada inconstitucional, a cláusula aprovada em 2017 tem alcance reduzido e corte mais modesto, mas já parece ser suficiente para influenciar na reorganização do sistema partidário nacional. Uma distinção é necessária para explicar a especificidade do caso brasileiro. Usualmente, países que adotam cláusulas de barreira, impedem que partidos e seus representantes ocupem espaço representativo caso não atinjam os mínimos exigidos pela cláusula. Ainda que diferentes países utilizem valores variados, como os exigentes 6% da Moldávia ou os permissivos 0,67% da Holanda, o efeito é sempre o mesmo: excluir o partido que não conseguiu atingir o patamar mínimo da representação política. Portanto, o partido que não consegue cumprir a cláusula é alijado da Câmara representativa. No caso do Brasil, a cláusula aprovada não exclui o partido e nem o parlamentar da representação. Apenas limita o acesso que a legenda terá aos recursos públicos como o Fundo de Assistência Especial aos Partidos Políticos (conhecido como Fundo Partidário) e tempo de acesso à propaganda eleitoral gratuita. Ela pune o desempenho e limita o acesso aos recursos, mas não exclui a representação como ocorre em outros países.

A cláusula entrou em vigor já na eleição de 2018, exigindo dos partidos políticos um desempenho mínimo na disputa para a Câmara dos Deputados equivalente a 1,5% dos votos válidos nacionais. Sua implementação está acontecendo de forma gradual, com o desempenho exigido dos partidos aumentando meio ponto a cada eleição até estabilizar em 3% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados em 2030. Alternativamente, no limite máximo a ser atingido em 2030, os partidos poderão cumprir a cláusula se conseguirem eleger um mínimo de 15 deputados federais, oriundos de no mínimo 9 unidades da federação distintas ou, ainda, cumprirem a cláusula com no mínimo 1% de votos nos nove estados, ainda que não elejam deputados por esses.

A limitação do acesso aos recursos públicos veio acompanhada da permissão aos deputados eleitos por partidos que não cumpram a cláusula de mudarem de legenda sem o risco de perder o mandato, bem como da permissão de partidos se juntarem após a eleição e somarem seus resultados para fins de atingimento dos parâmetros estabelecidos pela lei.

Associada ao fim das coligações em eleições proporcionais, essa regra é vista como uma das principais mudanças no desenho institucional com potenciais para reduzir a fragmentação legislativa no país.

Além da cláusula de desempenho nacional dos partidos, mais próxima das clássicas cláusulas de exclusão, a legislação brasileira também estabelece cláusulas de desempenho individual. Os candidatos em eleições proporcionais precisam ter votação correspondente a, no mínimo, 10% do Quociente Eleitoral do distrito em que disputam a eleição para serem eleitos nas chamadas cadeiras ‘inteiras’. A primeira rodada de distribuição do sistema eleitoral que despreza as frações na razão entre a quantidade de votos que o partido fez e o quociente eleitoral. Adicionalmente, os candidatos que disputam as frações da distribuição, conhecida como ‘sobras’, precisam perfazer 20% do quociente eleitoral para que tenham direito a disputá-las. Porém, a solução adotada trata apenas do primeiro problema, a dos mal afamados ‘puxadores de voto’. Ainda, a adoção da quota de desempenho individual prejudica a proporcionalidade do sistema eleitoral brasileiro, sub pesando o papel do partido político no desempenho eleitoral e na distribuição de cadeiras, e não resolvia a crítica da transferência de votos entre partidos, somente resolvida com a proibição das coligações em eleições proporcionais.

O argumento por trás dessa mudança é uma confusão entre os efeitos das coligações, a transferência de votos entre partidos diferentes, e o pouco entendimento do funcionamento do voto em lista. No sistema proporcional de lista aberta os eleitores indicam o candidato de sua preferência, o que passa a muitos eleitores a falsa impressão de que estão votando em um único candidato, e que a transformação de votos em cadeiras seguiria o princípio majoritário, o mesmo aplicado nas eleições para presidente, governador, senador e prefeitos. A adoção da cláusula individual seria uma tentativa de minimizar a insatisfação dos eleitores ao constatar que candidatos com poucos votos se elegiam ao passo que candidatos com muitos votos, algumas vezes inclusive o mais votado no distrito eleitoral, não conseguiram garantir uma cadeira, o que ficou conhecido no imaginário político brasileiro como ‘efeito Tiririca’ em alusão ao desempenho do palhaço de televisão que teria, com sua votação individual, eleito outros sete deputados de seu partido e coligação. Contudo, muito desse efeito é um fenômeno de mídia e não um fenômeno político. Como mostra Carlomagno (2015) o sistema proporcional praticamente garante que os mais votados sejam também os eleitos, os parlamentares ‘puxados’ não passam da casa de 10% das cadeiras da Câmara.

Além disso, era comum que as coligações eleitorais em eleições proporcionais acabassem gerando certa opacidade na relação entre voto depositado e destinação do voto. Na medida em que os partidos eram ‘dissolvidos’ na coligação, o eleitor não estava certo de que seu voto contribuía com o partido de sua preferência (Nicolau, 2006). Em resumo, a coligação permitia que o voto dado em uma legenda no final acabasse sendo destinado para candidatura de outra agremiação com a qual o eleitor não necessariamente possuía vínculo. Isso era especialmente pernicioso na medida em que as alianças eleitorais no Brasil não eram nacionais e nunca foram um exemplo de coesão programática ou ideológica (SCHIMITT, 2005; MACHADO, 2011; MACHADO, 2012).

Ainda assim, em 2021 o Congresso Nacional optou por ampliar o uso da cláusula individual. Agora, para as cadeiras distribuídas pela regra das maiores médias, conhecidas como sobras, exige-se do candidato votação individual que corresponda a 20% do quociente eleitoral e que o partido tenha votação mínima correspondente a 80% do mesmo quociente<sup>2</sup>. Dessa forma, partidos que concentram muitos votos em poucos candidatos, os “puxadores de voto”, podem ser prejudicados em detrimento de partidos que tenham votação distribuída entre uma maior quantidade de competidores. Por exemplo, no pleito de 2022, no estado de São Paulo, PL e a federação PSOL/REDE perderam 1 cadeira cada por falta de candidatos que cumprissem as exigências de desempenho individual. De outra forma, os dois pesos diferentes nas cotas de desempenho individual para as cadeiras inteiras e para as sobras podem levar a problemas ainda mais graves, como a exigência de votação de um candidato disputando as sobras ser mais elevada do que um colega de partido que ganhou uma cadeira na distribuição da rodada das inteiras.

## ○ fim das coligações em eleições proporcionais

Como aponta a literatura brasileira, e talvez se encontre nas obras de Jairo Nicolau a mais contundente crítica às coligações eleitorais, as coligações em eleições proporcionais eram utilizadas como instrumento para acessar cadeiras no Poder Legislativo por partidos que, concorrendo de forma isolada, não conseguiriam atingir o contingente mínimo de votos necessário exigido em determinado distrito eleitoral.

---

<sup>2</sup> Até 2017 somente os partidos com votação correspondente ao Quociente Eleitoral (QE) participavam da distribuição das cadeiras não alocadas pelo Quociente Partidário (QP), as sobras. Com a reforma de 2017 que previu o fim das coligações se facultou que todos os partidos, independente da quantidade de votos, pudesse participar da distribuição das sobras. Essa regra foi alterada na reforma de 2021, a mesma que permitiu as federações. Agora se exige dos partidos desempenho mínimo correspondente a 80% do QE para que possam acessar cadeiras não alocadas pelo QP. além disso se aplica a regra de votação mínima individual explicada anteriormente.



Conforme definido pelo Glossário do TSE, uma coligação é “a união de dois ou mais partidos com vistas na apresentação conjunta de candidatos a determinada eleição”. Os partidos coligados formavam uma lista única de candidatos e os seus votos eram computados conjuntamente. Após a definição de quantas cadeiras caberiam à coligação, eram definidos os candidatos eleitos pela ordenação da lista independentemente do partido ao qual cada candidato estivesse filiado. Assim, partidos que sozinhos não conseguiriam eleger representantes garantiam cadeiras no Legislativo, contribuindo para aumentar a fragmentação partidária. Cabe lembrar que após finda a eleição, as siglas não tinham obrigação de vincular sua atuação legislativa aos demais partidos da coligação.

Há um longo debate na literatura sobre quais seriam os principais efeitos das coligações nas eleições proporcionais. Como o sistema eleitoral opera como um todo, é mais difícil isolar esse efeito. Mas, o que podemos afirmar com relativa assertividade é que as coligações criam incentivos para que partidos pequenos superassem o quociente eleitoral, o chamado efeito cumulativo das coligações proporcionais. Os partidos pequenos ‘surfam’ no desempenho dos grandes partidos para conseguir superar o quociente eleitoral, o que de forma isolada não o fariam. Isso, eventualmente, vai resultar no ganho de poucas cadeiras para pequenos partidos que elegem um deputado único em cada estado. Mas, no agregado, o resultado é de aumento da fragmentação (LIMONGI e VASSELAI, 2018). Somado a isso, temos os jogos multinível que faziam com que governadores montassem grandes coligações para garantir um bom desempenho em seu estado, com a frequente fragmentação esse comportamento foi se aprofundando e mais partidos deixaram de disputar eleições em seus estados ‘solteiros’, como mostram os mesmos Vasselai e Limongi. Ou seja, uma retroalimentação da fragmentação era o principal destino do sistema eleitoral brasileiro permissivo às coligações proporcionais, tornando o efeito cumulativo a única saída para sobrevivência eleitoral em médio prazo de partidos pequenos.

As coligações proporcionais tinham como uma segunda característica gerar um incentivo para os partidos maximizarem o desempenho individual de seus candidatos, o chamado efeito maximizador (SPECK, 2022). Ainda que os puxadores de voto sejam um fenômeno residual no Brasil (CARLOMAGNO, 2015), em pequenos partidos coligados esse fenômeno foi uma crescente até 2018. Os partidos pequenos, cientes que sua estratégia não lhes renderia uma bancada ampla naquele distrito, optavam por lançar um bom candidato capaz de assegurar ao menos uma cadeira para o partido na coligação, se aproveitando do desempenho coletivo da miríade de legendas, trabalhando por esse candidato. Isso fica fácil de entendermos na medida em que olhamos para os únicos eleitos por um partido em seu estado, os *One-member*

*estate delegates* (OMSD). Em 2018 foram eleitos 203 deputados que eram os únicos eleitos por seus partidos nos respectivos estados. Ou seja, 39,5% da Câmara dos Deputados era composta por representantes que foram os únicos vencedores por seu partido na última disputa eleitoral. Um efeito concentrador bastante elevado, concentrando votos em um único nome do partido. Esse número reduz para apenas 83 OMSDs em 2022, o que mostra uma redução para menos da metade dos deputados que foram eleitos únicos de seus partidos em seus estados, agora a bancada dos ‘grandes peixes em uma pequena lagoa’ (Zucco e Power, 2021) é de 16% da câmara baixa brasileira.

O pleito de 2022 foi o primeiro que as coligações não foram permitidas nas disputas para o legislativo federal e já foi possível notar uma substantiva queda na fragmentação partidária. 28 partidos elegeram ao menos 1 deputado no pleito de 2018, e somadas, as 5 maiores bancadas partidárias respondiam por 261 cadeiras, 50,8% da Câmara. Em 2022 foram 23 partidos que elegeram ao menos 1 deputado, e somadas, as 5 maiores bancadas representam 327 deputados, 63,7% das cadeiras.

GRÁFICO 1 - Número Efetivo de Partidos  
Legislativos conforme o resultado das eleições.  
1982 - 2022



Fonte: TSE e da Câmara dos Deputados. Elaboração dos autores.

A redução na fragmentação não é apenas visível, como reverte uma tendência que vinha desde a década de 1980 no Brasil. O pico, conforme o jogo se repete ao longo dos anos, ocorre justamente na eleição de 2018. Nela as cláusulas de desempenho partidário e individual já estavam em vigor e, ao contrário do esperado, não foram capazes de colocar freio à crescente fracionalização. Isso foi possível não só pela resposta do eleitorado à oferta de candidatos, afinal, o número absoluto de candidaturas cresce eleição a eleição e no intervalo 2018-2022 não foi diferente. Em 2022 foram aptos a disputar a eleição 9.757 candidatos, em 2018 eram 7.645, um crescimento de 22,7% e não há, como se sabe pelos dados do último censo demográfico, alinhamento com o crescimento populacional que foi de 6,5% na última década. Nós tivemos mais candidatos disputando a eleição para deputado federal no último pleito do que em qualquer outra eleição. No limite, o sistema conseguiu reduzir a fragmentação mesmo lançando uma quantidade maior de candidatos. Isso seria possível de duas formas. A primeira pelo efeito mecânico do sistema eleitoral, a segunda pelo efeito psicológico.

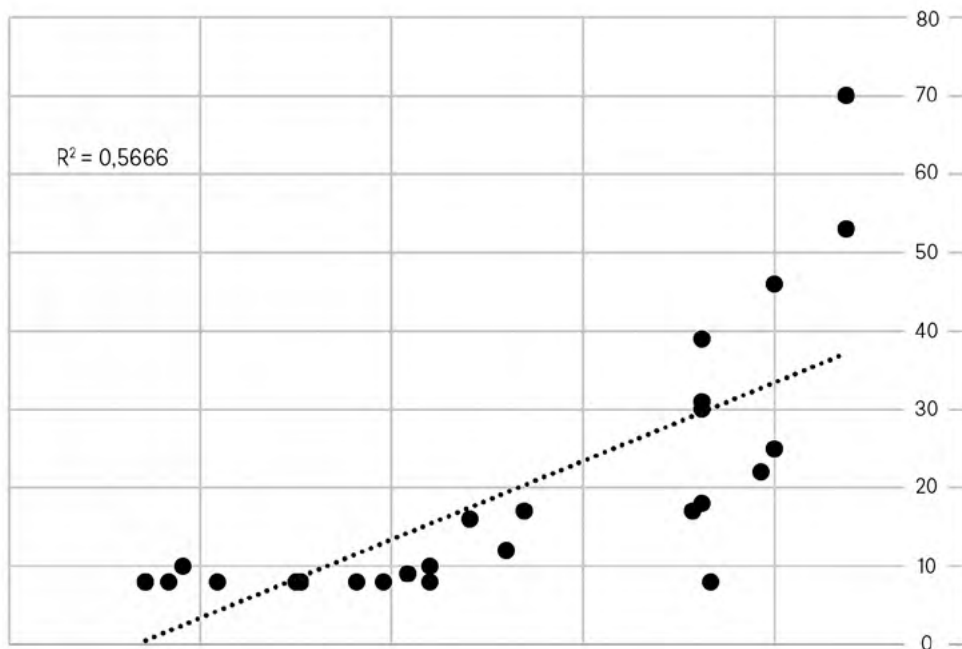
O efeito mecânico, conforme Duverger (1980), refere-se à capacidade da fórmula eleitoral em transformar votos em cadeiras reduzindo a representação partidária. Esse efeito é bastante comum em sistemas majoritários em distritos uninominais, onde a diferença entre a votação que o partido obteve e a fatia de cadeiras conquistadas sofre alteração, a chamada desproporcionalidade. Isso ocorre, porque os votos não são proporcionais e ‘ganha’ a eleição o partido que fizer a maior quantidade de distritos eleitorais e não necessariamente de votos. Um indicador simples para verificarmos a ocorrência desse fenômeno é a diferença entre partidos efetivos eleitorais e partidos efetivos parlamentares (GROFMAN e LIJPHART, 2003). A diferença entre esses dois indicadores revela que a fórmula eleitoral privilegiou determinados partidos e distorceu a votação recebida na urna, entregando uma distribuição de cadeiras que não é perfeitamente proporcional à distribuição de votos.

Em 2018 o número efetivo de partidos eleitorais foi de 18,41, enquanto o efetivo de partidos parlamentares foi de 16,46, uma redução de 11,4% causada pelo efeito mecânico. Em 2022 o número efetivo de partidos eleitorais foi 12,48 e de partidos parlamentares 9,93, ou seja, os partidos no parlamento eram 88,5% dos partidos na eleição, uma redução de 21,5%. Ou seja, o efeito mecânico foi capaz de reduzir a fragmentação ao distribuir as cadeiras bloqueando candidatos com baixo desempenho, partidos que não cumpriram a cláusula ou que não foram capazes de, por si mesmos, atingir o quociente eleitoral. Contudo, está longe de explicar sozinho a redução de 44,7% no número efetivo de partidos parlamentares que tivemos da eleição de 2018 para a de 2022, como mostra o gráfico 1. O aumento

de dez pontos percentuais no efeito mecânico de 2022 mostra que o sistema eleitoral tem criado ferramentas que, independente do comportamento do eleitor, consegue frear a captura de cadeiras por legendas com poucos votos e, portanto, com dificuldades de acumular base representativa. Mas não é capaz de explicar tamanha redução entre uma eleição e outra sem que olhemos para o outro efeito ligado ao fim das coligações em eleições proporcionais.

O efeito psicológico do sistema eleitoral, ainda conforme Duverger (1980) e Speck (2022), trata da antecipação que os operadores do sistema eleitoral realizam na expectativa de seu sucesso ou fracasso nas eleições. É a conformação da estratégia dos partidos políticos e lideranças partidárias ao montarem suas nominatas de candidatos visando o melhor desempenho do partido ajustado às regras da disputa vigentes. Nesse sentido, os partidos passariam a deixar o efeito maximizador de lado e passariam a investir em mais de uma candidatura. Por outro lado, isso faria com que deixassem também de contar com o efeito cumulativo das coligações, se vendo obrigados a ter de cumprir o quociente eleitoral sem a ajuda dos parceiros que sustentavam as coligações até 2018. Assim, espera-se que os partidos lancem mais candidatos, como de fato ocorre nos dados do parágrafo anterior e que menos partidos disputem as eleições em seus estados, sobretudo em estados menores. A estratégia por trás desse movimento coordenativo é a maximização do desempenho partidário para superar a cláusula de desempenho e o quociente eleitoral ao mesmo tempo em que não se pode arriscar lançar candidaturas que tenham poucas chances de ganharem uma vaga, já que o desperdício de votos nesse cenário é um custo eleitoral e financeiro que não conta com a performance alheia de grandes partidos para suprir falhas. Mesmo a redução na possibilidade de lançamento de candidaturas de 150% da magnitude distrital para partidos não coligados e 200% para coligados não é capaz de explicar essa redução, pois, como veremos abaixo, a quantidade de candidatos cresceu na última eleição. Ainda, várias pesquisas, como Bolognesi (2013), mostram que os partidos sequer conseguiam preencher a totalidade de vagas disponíveis em seus distritos eleitorais.

GRÁFICO 2 - Correlação entre diferença percentual do número de partidos disputando a eleição e a magnitude distrital (2018-22)



Fonte: Bolognesi, 2024.

O que o gráfico 2 aponta é a diferença percentual no número de partidos disputando a eleição para deputado federal entre 2018 e 2022, e o comportamento por magnitude distrital. O primeiro achado, e mais importante, é que a diferença é negativa, ou seja, em todos os estados a quantidade de partidos disputando a eleição em 2022 foi menor do que em 2018. Os partidos, vendo a dificuldade de superar os requisitos do sistema eleitoral recém impostos, ou deixam de disputar a eleição tendo em vista a derrota; ou apenas disputam maximizando as suas chances de entrar na distribuição de cadeiras. O segundo dado que chama a atenção é a correlação negativa (.5666) entre o tamanho do distrito e a quantidade proporcional de redução. Quanto menor o distrito, maior a redução ocorrida na decisão dos partidos em não lançar candidatos. Isso já era previsto por grande parte da literatura (AMORIM e COX, 1997; RIKER, 1982; COPPEDGE, 1997). A explicação é que quanto maior a quantidade de cadeiras em disputa, mais permeável aquele distrito é para que um pequeno partido com o desempenho concentrado em um ou poucos candidatos consiga atingir o quociente partidário ao final da distribuição, já que o quociente eleitoral atua como uma barreira para a conquista da ‘primeira cadeira’. Em outras palavras, o quociente eleitoral em estados de magnitude oito

é de 12,5% dos votos válidos, enquanto no distrito de maior magnitude eleitoral do Brasil, São Paulo com 70 cadeiras, o quociente eleitoral representa 1,43% dos votos válidos, um patamar muito mais confortável para que um pequeno partido consiga despontar um candidato habilitado a ocupar uma cadeira.

Adicionalmente, os partidos lançaram em 2022 mais candidatos do que em 2018 por seus partidos. Em 2018, cada partido lançou em média 8,64 candidatos para deputado federal. Já na última eleição a média de candidatos por agremiação foi de 12,6 nomes por lista partidária. Um aumento linear de 32,5%. Esse dado nos ajuda a entender como o efeito maximizador foi matizado e a preocupação dos partidos políticos em ter votos suficientes no atacado para cumprir a cláusula de desempenho de 2% e o quociente eleitoral quando não coligados. A dificuldade estratégica é garantir que se cumpra a cláusula de desempenho individual de 10% (e de 20% para as sobras) do quociente eleitoral ao mesmo tempo em que os partidos não podem mais fazer uso do efeito cumulativo e apostar no efeito maximizador é colocar em risco cadeiras que poderiam ser preenchidas através de um grande puxador de votos, como ocorreu com o PL e o PSOL em São Paulo nas eleições de 2018.

Enfim, o que podemos concluir é que o fim das coligações em eleições proporcionais é o principal vetor na redução da fragmentação partidária no Brasil. E isso ocorre, principalmente, através da antecipação dos partidos políticos no momento de lançar candidatos e estabelecer a melhor estratégia para amealhar votos e cumprir os requisitos das novas regras aprovadas nas últimas reformas eleitorais. É a diminuição ou ausência dos efeitos maximizador e cumulativo das coligações que habilita os partidos a terem de tomar controle das vidas eleitorais e passarem a ser senhores de candidatos e não servos de personalidades como vinha ocorrendo até 2018.

Mas nem tudo são flores. Diante da dificuldade antecipada dos partidos em coordenar as eleições de 2022 e das derrotas sofridas por algumas legendas em 2018, soluções alternativas foram emendadas para dar sobrevida aos partidos pequenos na institucionalidade fluída das eleições brasileiras. As federações partidárias aparecem como tábua de salvação para os *freeriders* manterem seus nacos legislativos à custa da mudança institucional constante. Isso é possível mesmo após o pleito, dado que os partidos podem fundir seus resultados somando os votos que obtiveram para atuarem como federados no legislativo.

## As Federações Partidárias

Ainda que a proibição das coligações não tenha sido implementada na eleição de 2018, foi possível perceber seus efeitos nas eleições municipais de 2020. Santana, Vasquez e Sandes-Freitas (2021) e Speck (2022) afirmam que houve queda na fragmentação nos legislativos municipais. Atentos a esse efeito, e à implementação progressiva da cláusula de desempenho, um grupo de partidos que receava por sua performance nas urnas em 2022 resgatou um projeto de lei de 2015, que já tramitara pelo Senado e se encontrava parado na Câmara dos Deputados, que tinha por objetivo facultar aos partidos a formação de federações partidárias. No final de setembro de 2021 foi aprovada a Lei 14.208.

Diferentemente das coligações, as Federações não se restringem ao ciclo eleitoral. Elas possuem abrangência nacional e devem ter vigência mínima de 4 anos. Dessa forma, os partidos não só apresentam uma lista única de candidatos, para todo e qualquer cargo em disputa em todos os distritos eleitorais do país, como também devem atuar na esfera legislativa como bloco único. Ainda que as federações sejam um mecanismo que permite mitigar o efeito do fim das coligações eleitorais, suas regras mais rígidas funcionaram como um desincentivo para sua adoção generalizada e seu efeito não foi capaz de conter a esperada queda da fragmentação legislativa, como vimos anteriormente.

Desde a aprovação da legislação em 2021 até o momento, apenas 3 federações foram registradas na Justiça Eleitoral:

- PSOL e REDE
- PSDB e CIDADANIA
- PT, PCdoB e PV

Ainda que outros partidos constantemente conversem sobre a formação de novas federações, não há indícios concretos do uso generalizado desse instrumento. De forma que a existência das federações não parece ser um risco à tendência de queda da fragmentação partidária no Poder Legislativo brasileiro. Por outro lado, o que tem se observado é que as federações, como mostram os exemplos acima, tendem a ocorrer em partidos que já possuíam afinidades programáticas. Ainda que REDE e PSOL não sejam exatamente da mesma rama ideológica, são partidos que se juntam justamente para garantir que o quociente eleitoral e as cláusulas de desempenho sejam superadas. Portanto, as federações ainda que residuais, tendem a garantir a supervivência dos pequenos partidos, seja se aliando com pares de mesma

envergadura, seja com partidos maiores para garantir que sua representação não seja barrada pelas novas regras, independente de seu rendimento nas urnas.

Mas não apenas das regras eleitorais é que são feitas as mudanças em eleições. Uma dimensão fundamental é o modo como os partidos usam e destinam recursos financeiros para privilegiar candidatos e traçar a melhor estratégia eleitoral.

## O Fim das Doações Empresariais e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha

Um dos principais aspectos da competição eleitoral que sofreu modificações com as reformas políticas recentes foi o financiamento eleitoral. A mudança de um sistema em que predominava o financiamento privado empresarial para um com o domínio de recursos públicos impactou estratégias eleitorais e consequentemente a governabilidade das novas gestões.

Como exposto por Fisch e Mesquita (2022), as reformas eleitorais do ponto de vista de financiamento podem ser entendidas como mudanças sobre a arrecadação de recursos, sobre a aplicação de recursos e sobre a prestação de contas. As principais mudanças recentes ocorreram a partir de 2015 com o fim do financiamento empresarial e com a subsequente criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas em 2017. Fisch e Mesquita detalham as alterações e a evolução das reformas nesse sentido. A tabela 1 resume os achados dos autores.

TABELA 1: Resumo das principais mudanças no financiamento eleitoral no Brasil

<b>Períodos</b>	<b>Arrecadação de recursos</b>	<b>Aplicação de recursos</b>	<b>Prestação de contas</b>
Período Pré Regulação do Financiamento (1988 - 1993)	Majoritariamente privada	Sem regulação	Sem regulação
Período de Ouro do Financiamento Empresarial (1993 - 2015)	Majoritariamente privada	Pouco regulado, com apenas definições do que são considerados gastos eleitorais	Obrigatoriedade da prestação de contas. Desde 2002 em sistema online.
Período dos Fundos Públicos (2016 - atualidade)	Majoritariamente pública	Regulado, com definições de gastos e de limites para as candidaturas	Obrigatoriedade da prestação de contas online com informações atualizadas em até 72 horas

Fonte: Fisch e Mesquita (2022).



A evolução do modelo de financiamento é resultado de diversos entendimentos sobre a competição eleitoral. Os objetivos das reformas são diversos e variam de acordo com o contexto da mudança. É importante frisar que as grandes alterações recentes se deram em um cenário de crise política. Dentre as motivações para as alterações das regras eleitorais, vale destacar a busca por limitar a influência de grandes corporações na vida política, dar maior transparência e condições mais igualitárias para diferentes candidatos, em especial o de grupos minoritários.

As mudanças impactaram diretamente a forma como os partidos e candidatos se organizam nas eleições. Os recursos financeiros são elementos centrais de qualquer campanha e a competição desse tipo de recurso faz parte da lógica eleitoral. A questão é como as mudanças alteraram a competição e organização dos partidos e como isso se relaciona com a governabilidade.

A hipótese é de que as mudanças na forma de financiamento, em especial na forma de arrecadação, fizeram com que a eleição para deputados federais ganhasse maior importância relativa à disputa por outros cargos no interior dos partidos. Isso porque é principalmente a partir do número de deputados que se definem os montantes tanto dos fundos partidários quanto do fundo eleitoral. A maior importância dos deputados empodera os parlamentares na arena legislativa e na composição de governos, alterando a dinâmica de governabilidade.

A partir dessa hipótese, serão analisados os efeitos das mudanças do financiamento. Primeiramente, serão apresentadas as evidências da literatura recente acerca do tema. Na sequência, serão analisados os impactos nos dados eleitorais disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Os desdobramentos das reformas no financiamento eleitoral na dinâmica política são recentes e estão começando a ser explorados por uma literatura emergente. A maioria dos trabalhos avalia aspectos importantes da competição eleitoral, como as taxas de reeleição, a concentração de recursos e os efeitos sobre competitividade eleitoral. Em termos gerais, nota-se nas primeiras eleições, drástica redução nos valores oficialmente declarados despendidos. Também são apresentadas evidências de mudanças na competitividade e menor concentração de recursos.

O trabalho de Avelino et Al (2019) mostra o efeito do fim do financiamento empresarial e criação do FEFC para a eleição geral de 2018. Há uma grande redução nos custos com queda de cerca de 38% no valor médio gasto dos deputados federais eleitos. No entanto, o estudo encontrou que os efeitos foram diversos a depender do

Estado. Outro achado interessante foi a desconcentração dos recursos. Até 2014, os candidatos a deputado federal eleitos concentravam 63% do montante gasto em todas as campanhas para deputado federal. Em 2018, esse número se reduziu para 44%.

Avis et al (2022) busca analisar o efeito dos limites de gastos adotados a partir de 2016 sobre a seleção e o comportamento de candidatos nas eleições municipais. Os autores utilizam uma descontinuidade como mecanismo de inferência causal e encontraram que limites de gastos mais restritos reduziram taxas de reeleição e aumentaram a competitividade, ao atrair candidatos menos ricos. O trabalho conclui que as mudanças poderão ter impacto positivo para a entrada de novatos na cena política.

Em uma linha parecida, o trabalho de Silva Junior et al (2022) aborda o impacto do fim do financiamento empresarial nas campanhas para prefeito com dados das eleições de 2012 e 2016. No entanto, os autores, ao utilizarem análises estatísticas, encontram que há estabilidade no nível de competição, medido pela concentração de votos, mesmo depois da proibição de doações corporativas.

Já o trabalho de Silva (2023) busca compreender as mudanças institucionais do fim do financiamento empresarial e da criação dos fundos públicos para a disputa de deputado federal, analisando as eleições de 2010 até 2022. Os resultados encontrados pelo autor indicam uma melhora no quadro de distribuição de recursos, com uma menor concentração no topo e maior pulverização de candidatos financiados. Um achado interessante discutido pelo autor é que a eleição de 2018, a primeira eleição geral com o novo formato de financiamento, serviu de aprendizado para os partidos e candidatos e que a partir de 2022 a disputa por recursos públicos no interior dos partidos tenha se tornado mais intensa. Há também o efeito da adoção de regras de distribuição para grupos minorizados, que afeta também a distribuição.

Grande parte dos trabalhos analisou o efeito das reformas eleitorais de financiamento eleitoral pela ótica da distribuição de recursos. A estratégia adotada traz indicativos que podem se refletir em aspectos da governabilidade e na composição de governos. Os atores políticos passam a reagir às alterações e atuar estrategicamente entre eleições.

## A ascensão dos Deputados Federais

As reformas no modelo de financiamento eleitoral não foram inócuas, como pode ser observado na crescente literatura do tema. As dinâmicas partidárias e de competição se alteraram. Para verificar a hipótese do ganho de importância dos candida-

tos a deputado federal no interior dos partidos, analisamos os valores de receita de candidatos disponíveis no portal do TSE. Para fins de comparação, foram filtrados somente os recursos que eram categorizados como de origem partidária. Todos os valores monetários foram corrigidos para valores de Outubro de 2023. A tabela 2 traz os valores agregados destinados para cada cargo de receitas de origem partidária.

TABELA 2 : Evolução das Receitas de Origem Partidária por cargo (2014 - 2022)

Cargo	2014		2018		2022	
	Valor	Percentual %	Valor	Percentual %	Valor	Percentual %
Deputado Distrital	R\$ 7.942.287	0%	R\$ 26.097.991	1%	R\$ 40.851.830	1%
Deputado Estadual	R\$ 461.182.656	21%	R\$ 606.560.424	21%	R\$ 1.294.897.879	23%
Deputado Federal	R\$ 727.724.313	33%	R\$ 1.340.598.231	47%	R\$ 2.997.691.797	53%
Governador	R\$ 706.760.937	32%	R\$ 377.137.107	13%	R\$ 717.886.407	13%
Presidente	R\$ 108.694.293	5%	R\$ 200.377.662	7%	R\$ 292.820.368	5%
Senador	R\$ 167.577.340	8%	R\$ 276.590.018	10%	R\$ 305.904.301	5%
<b>Total</b>	<b>R\$ 2.179.881.826</b>	<b>100%</b>	<b>R\$ 2.827.361.434</b>	<b>100%</b>	<b>R\$ 5.650.052.583</b>	<b>100%</b>

Fonte: TSE. Elaboração dos autores

A partir dos dados expostos, nota-se que entre 2014 e 2018, os recursos categorizados como de origem partidária subiram de 2,18 bilhões de reais para 2,82 bi. Um crescimento sustentado pela criação do FEFC<sup>3</sup>. Em 2022, há um grande salto, quando esse número chega a 5,6 bilhões de reais.

Os dados mostram que o volume de recursos partidários direcionados para o cargo de deputado federal aumentou significativamente nas eleições de 2022, quando comparado com 2014 e 2018. Em valores absolutos, o aumento foi de 2,7 vezes, passando de R\$ 727,72 milhões para R\$ 2,99 bilhões. Em termos percentuais, o valor destinado de recursos partidários destinados à campanha de deputados federais saltou de 33% para 53%. Assim, mais da metade de todos os recursos de origem partidária destinadas às campanhas foram para candidatos à deputado federal, indicando a relevância desse cargo para a política brasileira.

Nessa análise, observamos o aumento global dos recursos partidários destinados às campanhas de deputado federal. Esse é um primeiro indício do ganho de importância

<sup>3</sup> É importante esclarecer que até 2014 empresas podiam fazer doações para partidos políticos que repassavam esses montantes para os candidatos. Existem casos em que os recursos doados por empresas aos partidos já possuíam destinatários certos, havendo pouca discricionariedade do dirigente partidário. Não é alvo da análise tal dinâmica e sim a dimensão de cada cargo em relação ao total dos partidos.

dos deputados na arena política, uma vez que passam a centralizar mais dinheiro. O detalhamento por partido da mudança é interessante para a hipótese de ganho de importância da eleição de deputados federais após as reformas do modelo de financiamento eleitoral. A Tabela 3 traz os percentuais do total de receitas de origem partidária destinadas a candidatos a deputado federal por partido.

TABELA 3: Evolução do Percentual das Receitas de Origem Partidária destinadas aos candidatos a deputado federal (2014 - 2022)

Partido	% 2014	% 2018	% 2022	Varição 14 - 22
REPUBLICANOS	47,03	58,18	63,60	35%
PP	66,62	64,08	63,60	-5%
PDT	30,45	27,22	31,75	4%
PT	19,41	39,57	42,34	118%
PTB	43,27	57,37	71,24	65%
MDB	25,77	44,20	51,89	101%
PSTU	34,68	3,13	9,14	-74%
PSL	21,71	46,58		
REDE		25,17	54,34	
PODE	34,21	49,00	64,36	88%
PSC	50,27	51,40	75,67	51%
PCB	6,10	48,89		
PL	57,95	57,65	43,11	-26%
CIDADANIA	65,11	64,51	60,44	-7%
DEM	41,96	43,12		
DC	31,16	22,83	22,55	-28%
PRTB	18,54	28,25	56,77	206%
PCO	24,14	37,61	45,10	87%
NOVO		10,33	17,78	
PHS	34,96	48,24		
PMN	54,39	86,18	51,47	-5%
PMB		30,25	8,00	
AGIR	5,71	60,81	48,18	744%
PSB	15,88	42,89	56,43	255%
PV	46,53	57,91	57,48	24%
UNIÃO			52,81	
PRP	35,16	45,89		
PSDB	26,19	32,05	41,65	59%
PSOL	10,48	32,86	50,90	386%
PATRIOTA	56,09	58,05	67,48	20%
PPL	67,70	25,71		
PSD	31,40	46,49	53,60	71%
PC do B	61,18	53,85	57,57	-6%
AVANTE	44,60	72,08	81,04	82%
SOLIDARIEDADE	52,25	52,79	52,83	1%
UP			18,85	
PROS	30,80	58,34	64,94	111%

Fonte: TSE. Elaboração dos autores.

A Tabela traz alguns achados importantes. Primeiro, em 2014, 11 partidos tiveram o percentual de recursos maior do que 30% para as disputas do cargo de deputado federal. Em 2022, esse número aumentou para 30 siglas. Porém, essa mudança não é uniforme, há uma variação relevante entre os partidos. Legendas importantes e tradicionais como PT, PSDB e MDB aumentaram em mais de 100% o valor destinado a candidatos à Câmara dos Deputados. Porém, ainda ficam abaixo do percentual observado por partidos como Republicanos, PP, PSD e União Brasil - esses últimos acima da faixa dos 52%. Tal efeito pode ser resultado da priorização dos candidatos à Deputado Federal em detrimento aos que buscam cargos majoritários.

Há casos interessantes como o do PL, que diminuiu em 26% de 2014 a 2022 o percentual destinado a candidatos à Câmara Federal. A queda se deu primordialmente em 2022, ano em que o partido lançou o presidente Jair Bolsonaro candidato à reeleição. Fato que pode ter drenado recursos para os deputados, e justificado pela estratégia de usar a capacidade de o ex-presidente ser um puxador de votos para cargos legislativos. Há também variações muito acentuadas em partidos como PSOL, PSB, AGIR e PRTB, o que é indicativo que não há necessariamente uma linha ideológica nessa mudança.

Os casos de queda no percentual além do já citado PL, são do PP, CIDADANIA e do PC do B que retraíram 5%, 7% e 6% respectivamente (Cidadania foi 7%), mas continuaram com percentuais altos destinados às candidaturas de deputado federal, e também dos nanicos PSTU, DC e PMN que diminuíram seus recursos nessa frente.

## Considerações finais

O sistema político brasileiro parece estar saindo de um estado de desorganização e personalismo desenfreado para uma retomada do controle dos partidos sobre o comportamento eleitoral. Isso ocorre tanto no campo das novas regras aprovadas pelas recentes reformas, quanto pela introdução de maior controle por parte das legendas na destinação de recursos financeiros. Ainda que de forma tímida, o que estamos começando a ver sugere inverter a relação estabelecida na literatura de partidos fracos nas eleições e fortes no legislativo, para partidos se fortalecendo na arena eleitoral e perdendo protagonismo em sua atuação no legislativo. Mas trata-se apenas de um começo, e não podemos afirmar que essa tendência segue ou que será aprofundada nos próximos anos. Como recomenda a ciência, prudência em primeiro lugar, mesmo com dados sustentando nossa percepção.

Um primeiro problema é que a redução do sistema partidário tem não apenas direção, como também forma. Se o que vemos no exposto aqui é uma mudança na direção da fragmentação, esse vetor não capta a forma com que isso ocorre. E isso parece fundamental quando estamos debatendo a consequência dessas mudanças para a governabilidade. O sistema partidário brasileiro se fragmentou até 2018, principalmente, pela desidratação dos grandes partidos e pelo crescimento de pequenas legendas. Ainda que as entradas e saídas no sistema partidário sejam constantes (Peres, 2013), a volatilidade explicada está na capacidade de crescimento de novos atores a despeito da diminuição dos partidos consolidados (ZUCCO e POWER, 2021). O resultado dessa dinâmica é um sistema partidário composto por legendas médias, em que a relação de poder passou a ser horizontal e sem que nenhum partido tenha tamanho e constância suficientes para impor sua agenda no Legislativo. O resultado é um governo com dificuldades em formar coalizões que tenham por vetor os partidos e uma oposição acéfala, incapaz de capitanear a fiscalização do Executivo.

Por outro lado, as novas regras eleitorais passaram a dar maior protagonismo para os partidos no momento em que se estabelecem estratégias eleitorais e distribuição de recursos. Esse movimento, a longo prazo, pode ser uma novidade no sistema político brasileiro, colocando os partidos numa posição em que aparentemente nunca estiveram: de protagonistas do seu próprio destino. Os candidatos devem deixar de ter tanto peso por sua trajetória pessoal e dependerem mais dos recursos distribuídos pelas lideranças partidárias. Com isso, uma fonte alternativa às emendas parlamentares parece despontar em paralelo para a sobrevivência dos deputados que buscam manter seus mandatos. Ou seja, o que se espera é que a fonte dos recursos passe a ser de dupla aptidão, eleitoral e legislativa. O que não sabemos é se esse novo formato embaralha mais a disciplina dos deputados que não sabem a quem obedecer no Legislativo ou se consolida laços de lealdade com as legendas que fazem parte.

O modelo de financiamento eleitoral que deixou de ser primordialmente privado e passou a ser majoritariamente público não está descolado das outras mudanças no ordenamento eleitoral, nem do contexto da interação entre Legislativo e Executivo. O que a literatura e os dados podem referendar é que desde que as reformas no financiamento eleitoral foram implementadas, tivemos mudanças no total gasto e na forma como os recursos são distribuídos. Analisando unicamente os valores de receitas categorizados como de origem partidária, é possível verificar que os candidatos a deputado federal estão recebendo mais recursos em comparação com seus correligionários que disputam outros cargos. Essa evidência está em linha com a hipótese de que as reformas eleitorais tornaram o cargo de deputado federal mais

relevante para os partidos. Isso sem levar em consideração o uso das emendas orçamentárias parlamentares dos mais diversos tipos que ganharam importância e é material de diversos estudos.

Os deputados federais mais poderosos dentro dos partidos seriam reflexo das regras de composição tanto do Fundo Partidário quanto do FEFC. Como o cálculo do montante desses fundos tem como principal variável a votação dos representantes na Câmara dos Deputados, partidos passam a investir mais nessa disputa.

A maior importância dos deputados tende a mudar a correlação de forças nos partidos e por consequência seu apoio tende a ser mais valorizado, elevando os custos da coalizão. Isso pode tornar mais difícil a governabilidade. É importante frisar novamente que essas mudanças não acontecem de forma isolada, nem sem relação com o contexto político, e por esse motivo é difícil precisar relação de causa e efeito.

## Bibliografia

AVELINO, G. et al. **Os custos da campanha eleitoral no Brasil**: uma análise baseada em evidência. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas; Fundação Brava, 2019.

AVIS, E. et al. Money and politics: The effects of campaign spending limits on political entry and competition. **American Economic Journal: Applied Economics**, v. 14, n. 4, p. 167-199, 2022.

BOLOGNESI, B. **A redução na fragmentação partidária**: o fim das coligações proporcionais e outras causas. In: Silvana Krause, Carlos Machado e Lara Mesquita. Fundação Konrad Adenauer. 2024. no prelo.

\_\_\_\_\_ **A seleção de candidaturas no DEM, PMDB, PSDB e PT nas eleições legislativas federais brasileiras de 2010**: percepções dos candidatos sobre a formação das listas. Revista de Sociologia e Política, 21(46). 2013.

BORGES, A. "Razões da Fragmentação: Coligações e Estratégias Partidárias na Presença de Eleições Majoritárias e Proporcionais Simultâneas". **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, p.1-37, 2019.

CARLOMAGNO, M.C. '**Cenários para a reforma política**: simulações a partir da adoção do "distrito" e do fim das coligações nas eleições proporcionais', Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil. NUSP/UFPR, 13(2), p. 307-339, 2015.

\_\_\_\_\_ '**Sistema proporcional, puxador de votos e um problema inexistente**: os mais votados já são os que se elegem', Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil. NUSP/UFPR, 3(10), 2016.

COPPEDGE, M. 'District Magnitude, Economic Performance, and Party-System Fragmentation in Five Latin American Countries', **Comparative Political Studies**, 30(2), p. 156-185, 1997. Available at: <https://doi.org/10.1177/0010414097030002002>.

DUVERGER, M. **Os partidos políticos**. Brasília: Editora da UnB, 1980.

FISCH, A. e MESQUITA, L. Reformas eleitorais no Brasil contemporâneo: mudanças no sistema proporcional e de financiamento eleitoral. **Estudos Avançados** [online], v. 36, n. 106, p. 33–53, 2022. [Acessado 3 Novembro 2023]. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2022.36106.003>>.

GALLAGHER, M.; MITCHELL, P. "Introduction to Electoral Systems"; in GALLAGHER, M.; MITCHELL, P.(eds.) **The Politics of Electoral Systems**. 2008. Oxford University.

GREIF E LATIN, Greif, A. and LAITIN, D.D. A Theory of Endogenous Institutional Change, **American Political Science Review**, 2004.

GROFMAN, B. AND LIJPHART, A. (eds) **Electoral Laws and Their Political Consequences**. New York: Agathon Press, 2003.

LIMONGI, F. AND VASSELAI, F. 'Entries and withdrawals: electoral coordination across different offices and the Brazilian party system', **Brazilian Political Science Review**, 12(3), p. 1–27, 2018.

MACHADO, A. **Alianças eleitorais: casamento com prazo de validade. O caso das coligações eleitorais brasileiras**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MACHADO, C., KRAUSE, S. and MIGUEL, L.F. (eds). **Coligações e disputas eleitorais na Nova República. Aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso**. Rio de Janeiro; São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer; Edunesp, 2017.

----- 'Padrões de coesão e dispersão: Uma proposta de tipologia para coligações', **Teoria & Pesquisa**, XX(2), p. 37–58, 2011.

MAHONEY, J.; THELEN, K. (2009) **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. Cambridge, 2009.

NICOLAU, J. M. 'O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil', **DADOS - Revista de Ciências Sociais**. Edited by J. Nicolau and T.J. Power, 49(4), p. 689–720, 2006.

----- 'Os quatro fundamentos da competição política no Brasil (1994-2014)', **Journal of Democracy**, 6(1), 2017.

PERES, P. 2013. Institucionalização do sistema partidário ou evolução da competição?: uma proposta de interpretação econômica da volatilidade eleitoral. **Opinião pública**, 19(1), 2013.

RENWICK, A. **The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy**, 2010. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511676390>.

RICCI, Paolo e SILVA, Glaucio Peres. A **representação (quase) proporcional e os pleitos de 1933 e 1934. O autoritarismo eleitoral dos anos trinta e o Código Eleitoral de 1932**. Tradução . Curitiba, PR: Appris Editora, 2019.

SANTANA, L., VASQUEZ, V., & SANDES-FREITAS, V. E. V. de. Los efectos del fin de las coaliciones electorales de Brasil en 2020. **Revista Elecciones**, 20(21), p. 77–100, 2021. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2021.v20n21.04>

SCHIMITT, R. (2005) **Partidos e coligações eleitorais no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

SILVA JUNIOR, J. A.; NASCIMENTO, W. .; CALHEIROS, E.; AVELINO, B. É PROIBIDO PROIBIR? Proibição do financiamento corporativo de campanha e competição eleitoral no Brasil. **Teoria & Pesquisa Revista de Ciência Política**, São Carlos, v. 30, n. 3, p. 39–70, 2022. DOI: 10.31068/tp.30303. Disponível em: <https://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/905>. Acesso em: 13 out. 2023.



SILVA, B. F. da. **Impacts of public funding on diminishing economic disparity in the Federal Deputy elections**. SciELO Preprints, 2023. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.6647. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/6647>. Acesso em: 13 oct. 2023.

SHUGART, M. "Extreme" Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative. In Matthew Soberg Shugart, and Martin P. Wattenberg (eds), **Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?**, Comparative Politics Oxford: OUP, 2003. <https://doi.org/10.1093/019925768X.003.0003>.

SHUGART, M. and TAAGEPERA, R. Electoral system effects on party systems. In: **The Oxford handbook of electoral systems**. Edited by HERRON, Erik S.; PEKKANEN, Robert J., and SHUGART, Matthew Soberg. Oxford: Oxford University. p. 41-68, 2018.

SPECK, B.W. 'Os efeitos da ausência das coligações proporcionais nas eleições para vereador', in **Eleições municipais na pandemia**, FGV Editora. 2022. p. 295–330.

ZUCCO, C.; POWER, T.J. 'Fragmentation Without Cleavages? Endogenous Fractionalization in the Brazilian Party System', **Comparative Politics**, 53(3), p. 477–500, 2021. Available at: <https://doi.org/10.5129/001041521x15941508069585>.



# 3 Fortalecimento do Legislativo ou centralização do poder? Governabilidade e a formação de base no Congresso Nacional (2019-2023)

**Graziella Testa<sup>1</sup>**

## Introdução

No dia 23 de agosto de 2023 foi criado na Câmara dos Deputados um grupo de trabalho sem texto para debater a reforma eleitoral. O objetivo era que as mudanças valessem já para as eleições de 2024 e, por isso, o projeto precisaria passar pela Câmara e Senado para ser sancionado em seis semanas. Duas semanas após a instauração do grupo, foi divulgada uma apresentação de slides com diretrizes gerais das mudanças. Os textos das proposições só foram apresentados no dia 12/09, três semanas antes do prazo máximo para promulgação. O PLP teve, então, sua urgência aprovada no dia seguinte, dia 13/09, e foi aprovado em Plenário no dia 14/09, numa sessão semipresencial. Foram dois dias de tramitação formal de um texto que modificaria aspectos importantes do sistema eleitoral brasileiro, inclusive o cálculo para eleição proporcional. Mas como um texto tão relevante e controverso foi aprovado em dois dias numa assembleia de 513 membros? Neste capítulo, iremos tratar das mudanças pelas quais passou o Legislativo no período de 2019 a 2023 que possibilitaram, por exemplo, uma tramitação de dois dias com votação remota. Falaremos ainda sobre os impactos dessas mudanças na relação com o Executivo e consequente construção de governabilidade.

---

<sup>1</sup> A autora agradece especialmente a Luiz Eduardo Bittencourt Teles Amorim e Monyse Evellyn de Paula Nascimento pela competente assistência de pesquisa e, também, aos profissionais da Câmara dos Deputados entrevistados.

Algumas das mudanças iniciadas neste período atípico de 2019-2022 irão ser formalizadas no início da Legislatura seguinte, em 2023, por isso nossa escolha por abarcar o período de cinco anos<sup>2</sup>. Nosso argumento é que o fortalecimento do Legislativo é um processo diferente daquele associado à centralização dos processos decisórios.

O período se caracteriza primeiro pela mudança de estratégia do presidente eleito em 2018, que opta por não construir coalizão por meio de compartilhamento de pastas ministeriais e, por intermédio do presidente da Mesa, constrói apoio *ad hoc* por meio das emendas de relator, autorizativas. Depois, a pandemia inaugurou novas formas de tramitação e votação das proposições, consequência do sistema remoto. Ademais, é importante destacar que as comissões do Congresso permaneceram inoperantes ao longo de um ano completo. Embora o Poder Legislativo tenha reagido prontamente e contasse com os recursos técnicos necessários para permitir a continuidade das atividades do Plenário uma semana após a implementação do distanciamento social no Distrito Federal, somente após um ano do início das operações remotas é que as comissões foram reestabelecidas, à ocasião no formato de trabalho remoto.

Neste capítulo, abordaremos as mudanças em três dimensões do funcionamento do Legislativo: o Plenário, as comissões e o processo de emendamento do orçamento público. Nosso objetivo é mapear os *loci* e instrumentos normativos das mudanças que impactam na relação entre Executivo e Legislativo. Para isso, começaremos fazendo um apanhado da teoria associada ao Presidencialismo de coalizão e às bases institucionais sobre as quais se construiu a teoria, depois faremos um apanhado das mudanças nas três arenas propostas a partir de uma análise documental e de entrevistas qualitativas em curso, além de apresentação de estatísticas descritivas.

## Presidencialismo de coalizão, governabilidade e instituições informais

O termo presidencialismo de coalizão nasce no contexto da redemocratização para descrever um desenho institucional com poucas chances de ser governável (Abranches, 1988). Posteriormente, o termo é ressignificado a partir dos dados empíricos dos primeiros anos do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso e passa a definir um sistema que não apenas é governável, mas que funciona com altas taxas

<sup>2</sup> Atípico pela estratégia de construção de coalizão do presidente eleito e pelas mudanças impostas pelo isolamento social da pandemia.

de dominância e disciplina partidária<sup>3</sup> (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). Com relação aos dois elementos estruturadores da governabilidade no Brasil, isto é, o presidente da República e os líderes partidários, algumas pesquisas se concentraram nos amplos poderes do presidente da República (AMORIM NETO et al., 2003; PEREIRA & MUELLER, 2003; AMES, 2003). Já Santos (2003) e Figueiredo e Limongi (1999) dão maior relevância ao papel dos líderes partidários na agregação de preferências. Como uma medida simbólica da importância que os autores dão, na clássica obra “Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional” a palavra líderes é usada 250 vezes no livro de 232 páginas<sup>4</sup>.

Power (2010) usa uma série de premissas contidas na literatura para explicar o presidencialismo de coalizão. Entre elas, a de que o sistema eleitoral proporcional de lista aberta resultaria no multipartidarismo extremo<sup>5</sup>. O presidencialismo multipartidário, por sua vez, geraria graves problemas de ação coletiva. Estes problemas de ação coletiva são resolvidos pelo lado Executivo através de um considerável poder de agenda e no lado legislativo pelas regras centralizadoras. Ao presidente da República restaria, então, agir como primeiro-ministro em sistemas parlamentares multipartidários, construindo o apoio de outros partidos através da partilha do poder com eles.

Nesse quadro, o presidente enfrenta o principal risco que os primeiros-ministros em parlamentarismos, qual seja: ameaças de chantagem e elevados custos para manter felizes os diversos parceiros da coalizão. Na medida em que os presidentes consigam neutralizar alguns destes riscos, poderão obter sucesso legislativo. Após uma longa literatura sobre o tema no Brasil, o conceito de presidencialismo de coalizão que nasce para explicar o sistema político brasileiro passa a ser útil para descrever democracias presidenciais na América Latina, na África e no Leste Europeu (AMORIM NETO, 2006; CHAISTY et al., 2012; CHEIBUB, 2007; CHEIBUB e LIMONGI, 2002; CHEIBUB et al., 2004; FIGUEIREDO et al., 2009).

---

<sup>3</sup> A dominância descreve a proporção de leis iniciadas pelo Executivo e a disciplina a proporção de parlamentares que segue a orientação da liderança do Partido nas votações em Plenário.

<sup>4</sup> Para que não reste dúvidas de polissemia, a expressão completa “líderes partidários” é usada 46 vezes.

<sup>5</sup> Aqui é preciso frisar a importância das “mini” reformas eleitorais de 2015 e 2017, que modificaram as formas de financiamento eleitoral e proibiram a formação de coligações eleitorais em eleições proporcionais além de estabelecer a implementação paulatina da cláusula de desempenho para recebimento de recursos públicos. De acordo com Dantas et. al. (2018), essas mudanças deveriam neutralizar os incentivos de fragmentação excessiva impostos pelo sistema eleitoral proporcional de lista aberta. As eleições de 2022 e a Legislatura iniciada em 2023 corrobora a expectativa dos autores quanto à redução do número de partidos.

Nas eleições de 2018, a campanha do então candidato Jair Bolsonaro abraçou as críticas já frequentes às ferramentas de construção do presidencialismo de coalizão. O compartilhamento de pastas ministeriais como instrumento de formação da base do governo foi equiparado à corrupção e o presidente não se preocupou em consolidar sua coalizão de governo junto aos partidos eleitos no Congresso. Como tratamos em capítulo da obra “Governabilidade: para entender a política brasileira” (TESTA, 2018), do ponto de vista do *accountability*, a indicação de ministros pelo critério partidário é a que mais traz ferramentas para punição ou recompensa pelo eleitor. A partir de 2019, a montagem de governo pelo presidente deixa de adotar o compartilhamento de pastas ministeriais como principal método de construção de governo.

Em presidencialismos de coalizão, a governabilidade é construída por meio de instituições informais (MERSHON, 1994; CHAISTY et al., 2012; TESTA, 2017, 2018), Isso é, os presidentes se utilizam de ferramental semelhante ao utilizado por primeiros-ministros em parlamentarismos para construir uma coalizão. Não há, no entanto, um *formateur* formalmente designado como no caso de alguns parlamentarismos<sup>6</sup>. Frequentemente a pessoa designada para exercer essa função é indicada pelo primeiro-ministro e é comum que seja designado o líder do partido com maior número de assentos no Congresso (LAVÉ e SCHOFIELD, 1998; CLARK et al., 2013). No presidencialismo de coalizão brasileiro, muitos presidentes eleitos se arvoraram na função de construir a coalizão visando aprovar projetos relevantes para suas agendas programáticas, mas é importante lembrar que não há qualquer orientação formal que os obriguem a fazê-lo (TESTA, 2018)<sup>7</sup>.

Freitas (2016) irá interpretar essa função coordenadora do chefe do Executivo como evidência empírica de que a premissa dos políticos puramente *office-seekers* precisa ser problematizada pela literatura. O fato dos presidentes se preocuparem em construir coalizões e cederem uma parte do poder que lhes é de direito seria uma evidência empírica de que existe algum grau de comprometimento programático por parte dos presidentes eleitos, ou seja, que se preocupam em conseguir apoio no Congresso para aprovar políticas.

A constatação de que a própria formação da coalizão por meio do compartilhamento de pastas ministeriais denota um comprometimento programático dos presidentes

---

<sup>6</sup> Ao *formateur* cabe a função de formar o governo em regimes parlamentaristas.

<sup>7</sup> Do ponto de vista das intenções, não é de grande valia para a teoria saber se o objetivo final de aprovação dessa agenda programática é a reeleição ou a convicção ideológica.

eleitos<sup>8</sup> e de que essa formação não é obrigatória, a despeito de ter sido regra até 2018, ajudam a explicar o comportamento diverso na construção da coalizão de Jair Bolsonaro, ainda que diante do mesmo conjunto de regras formais impostas aos presidentes anteriores<sup>9</sup>. Contudo, falta ainda diferenciar as ferramentas formais e informais de construção da coalizão. Mais uma vez insistimos: é preciso revisitar a literatura de presidencialismo de coalizão que não diferenciou instituições formais de instituições informais, especialmente no que diz respeito às instituições informais coordenadoras<sup>10</sup>.

Bolsonaro não se dispôs a compartilhar poder em prol da aprovação de políticas que fizessem parte de sua orientação programática, não arriscou a perda de popularidade que poderia vir da construção de coalizão com partidos algo distantes de sua ideologia no espectro político. Nesse ponto, cabe lembrar o constrangimento enfrentado por Fernando Henrique Cardoso ao incluir como importante membro de sua coalizão o Partido da Frente Liberal (PFL)<sup>11</sup>, atual União Brasil, à época principal herdeiro do partido da situação durante a ditadura militar, o ARENA<sup>12</sup>; e as dissidências criadas na esquerda após Lula incluir na base do governo o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), atual MDB.

Isso não significa que Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma Rousseff fossem mais ideológicos ou convictos, mas que tiveram um comportamento mais programático, um maior interesse em realizar um determinado conjunto de políticas públicas.

---

<sup>8</sup> Não confundir o comprometimento programático com convicção. Mais uma vez, não é possível aferir as intenções. Esse comprometimento pode ser “bem intencionado” ou resultado de um cálculo estratégico que entende esse comportamento como maximizador das chances de reeleição.

<sup>9</sup> “On the one hand, informal norms help to regulate the relationship between the legislative and executive branches of government, which is not always possible to do exclusively with formally institutionalized constitutional actions and instruments.” (MOSZCZYŃSKA, 2021)

<sup>10</sup> Dois trabalhos internacionais podem ajudar com essa interpretação. Stacey (2001) considerou que “Informal institutions emerge through demands for collective efficiency gains and ‘power-bids’ through opportunistic behavior by the Parliament via rule interpretation and bargaining actors?,” De forma complementar, Azari (2012) irá entender que “In this context, informal institutions serve a coordinating role, reconciling mismatched institutional orders.” Para uma observação mais sistemática das instituições informais no Brasil, ver Testa, 2017, 2018)

<sup>11</sup> A coalizão entre PSDB e PFL, cabe lembrar, foi firmada antes mesmo do processo eleitoral. A escolha do candidato a vice Marco Marciel foi o maior símbolo desse acordo.

<sup>12</sup> “A coalizão que sustentou o presidente Fernando Henrique Cardoso começou com o Plano Real, em 1993. Terminou agora, em 2002, quando a moeda passa pela sua maior crise, com a inflação chegando à casa dos 10%. No campo político, a aliança fernandista tem uma outra coincidência: começou e terminou com e por causa do PFL (Partido da Frente Liberal), **egresso da antiga Arena (Aliança Renovadora Nacional)**, que deu sustentação ao regime militar (1964-1985).”(grifo nosso) (Folha de São Paulo, 19 de dezembro de 2002)

Para fins analíticos, pouco importa se esse comportamento foi desinteressado, convicto ou estratégico, isto é, se julgaram que a formação de coalizão e a aprovação de políticas pudessem impactar nas suas chances de reeleição. O que é possível constatar é que, diante do comportamento inédito de Bolsonaro, aparentemente despreocupado em construir a coalizão, o parlamento então passa a tomar à frente da pauta legislativa<sup>13</sup>. Ademais, após pouco mais de um ano de governo ocorreu a emergência sanitária e o afastamento social decorrentes da pandemia do coronavírus, que também impactaram o processo legislativo, tanto formal como informal.

## Os efeitos da pandemia no funcionamento do Legislativo e Executivo

A pandemia e o isolamento social tiveram efeitos diversos nos parlamentos da América Latina (MORGENSTERN, 2021). Enquanto no caso argentino o papel crítico do parlamento em relação ao Executivo é reforçado, na Colômbia o presidente passa a acumular funções que não gozava no período anterior, resultando num parlamento enfraquecido pós-pandemia (PEGORARO e QULICI, 2021; OTERO, 2021). O ponto comum é que a região foi particularmente afetada pela pandemia. Enquanto a América Latina tem 9% da população mundial, durante o ano de 2020 foi responsável por um quinto dos contágios e 30% das mortes. Houve ainda os efeitos econômicos. Segundo dados da CEPAL (2020), no ano de 2020 foram fechadas 2,7 milhões de empresas e surgiram 28 milhões de novos pobres, dos quais 15 milhões em situação de pobreza extrema (GARCIA MONTERO et al., 2021). O Brasil aparece como exceção, já que se encontrava num momento político em que a extrema direita ocupava a cadeira da Presidência da República depois de 24 anos de alternância de poder entre partidos moderados<sup>14</sup> e de um Executivo que não tinha coalizão de governo formada para aprovar importantes projetos em resposta à pandemia.

Para além da estratégia de governo presidencial e das respostas do parlamento, uma série de mudanças institucionais ocorreram na Câmara dos Deputados no período de 2019 até a primeira metade de 2023. Nosso objetivo principal é mapear as principais mudanças no funcionamento interno da Câmara dos Deputados nesse período que impactaram a relação da Casa com o Executivo. Para isso, fizemos uma pesquisa

<sup>13</sup> Assumir causalidade reversa, isto é, que o crescimento do Legislativo teria resultado num Executivo pouco participativo, nos parece menos razoável diante das inúmeras prerrogativas das quais goza o presidente da República no nosso sistema político as quais já foram exaustivamente expostas pela literatura.

<sup>14</sup> A “nova direita” conservadora não é uma peculiaridade do Brasil, como observaram Codato et al. (2014). Os autores apontaram ainda para um crescimento eleitoral da direita e propunham uma diferenciação entre nova e velha direita a partir de critérios ideológicos diversos.



documental nas ferramentas de mudança institucional, Resoluções, Atos da Mesa e Regimento Interno. Depois, para aferir as mudanças de regras informais, fizemos entrevistas qualitativas com operadores diretos do regimento interno na Câmara dos Deputados<sup>15</sup>, principalmente funcionários das lideranças partidárias. Por fim, utilizamos dados quantitativos descritivos para ilustrar os pontos propostos.

QUADRO 1 – Mudanças institucionais na Câmara dos Deputados no período de 2019 a 2023

<b>Prerrogativa</b>	<b>Ator responsável na Câmara até 2018</b>	<b>Ator responsável na Câmara a partir de 2019</b>	<b>Instrumento</b>
<b>Plenário</b>			
Condução da sessão Plenária	Líderes partidários	Presidente da Mesa/ Líderes partidários	Resolução nº 21, de 2021
Discrecionabilidade no sistema de votação em Plenário	Não havia	Presidente da Mesa	Ato da Mesa nº 123, de 20/03/2020
Escolha dos parlamentares que irão compor a arena deliberativa sem proporcionalidade partidária e texto. (Substituição das por grupos de trabalho)	Líderes partidários	Presidente da Mesa	Informal
<b>Orçamento Público</b>			
Determinar o recebimento de recursos a parlamentares	Relatores setoriais	Presidente da Mesa (via relator-geral)	Leis Orçamentárias anuais (RP09)

Fonte: Elaboração nossa. Dados do repositório da Câmara dos Deputados e das entrevistas.

Como ilustrado no Quadro 1, entendemos que há três principais áreas que sofreram modificações relevantes nesse período, quais sejam: 1) o Plenário; 2) as comissões e o 3) processo de alocação das emendas ao orçamento público na Lei Orçamentária Anual (LOA). Com relação ao Plenário, as principais mudanças se dividem em dois grupos, o primeiro é do recente poder discricionário conferido ao presidente da Mesa de determinar se as sessões deliberativas – e as votações – ocorrerão no

<sup>15</sup> Esses são resultados preliminares da pesquisa. As entrevistas seguem ocorrendo e o processo de coleta desses dados ainda não terminou. Por esse motivo, não iremos expor esses dados de forma sistemática.

formato presencial ou híbrido. O segundo é a redução dos instrumentos de atuação da minoria em Plenário, conhecido nos corredores do Congresso como “kit obstrução”. Na arena das comissões houve dois grupos de mudanças: a primeira foi o aumento drástico no número de comissões associado à nova prerrogativa de discricionariedade na escolha de criação de comissão especial pelo Presidente da Mesa; a segunda é uso frequente e informal dos grupos de trabalho em substituição às comissões. Por fim, na arena das emendas parlamentares ao orçamento, ocorreu a mudança no padrão de distribuição das emendas, com as individuais tendo predominância em relação às coletivas, e um “novo entendimento” quanto à discricionariedade do relator do orçamento para alocar emendas sem identificar o solicitante.

## O Plenário: sessões híbridas e “kit obstrução”

A possibilidade de condução de sessões deliberativas remotas foi inicialmente estabelecida através da promulgação do Ato da Mesa 123, datado de 20 de março de 2020. Pouco mais de uma semana antes, em 12 de março, o chefe do Executivo do Distrito Federal já havia promulgado um decreto de distanciamento social. A pronta resposta do Poder Legislativo resultou de uma intersecção de fatores estruturais favoráveis. O Parlamento brasileiro desfruta de uma considerável dotação orçamentária anual e de um corpo técnico concursado altamente capacitado (TESTA e FERNANDEZ, 2021; SANTOS, 2021). Um aspecto de destaque neste rápido processo de adoção de sessões remotas reside no histórico do Congresso, que já havia demonstrado uma inclinação para iniciativas de inovação tecnológica. Cidadãos brasileiros já eram capazes de se posicionar a respeito de projetos em discussão, tanto na Câmara quanto no Senado, por meio de um portal online, embora essas manifestações não tivessem peso vinculativo nas decisões. O Sistema de Deliberação Remoto (SDR) foi rapidamente estabelecido e entrou em funcionamento.

Do ponto de vista político, os presidentes da Câmara e do Senado, Rodrigo Maia (DEM-RJ) e Davi Alcolumbre (DEM-AP), bem como o então Ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta, pertenciam ao mesmo partido e realizaram uma série de encontros cruciais na semana em que o distanciamento social foi decretado no Distrito Federal. O presidente Bolsonaro havia retornado de uma viagem aos Estados Unidos no início de março de 2020, encerrando-a nas primeiras horas de 11 de março, o mesmo dia em que a Organização Mundial da Saúde declarou a pandemia e o Ministro da Saúde convocou uma reunião com todos os líderes dos partidos na Câmara e no Senado para discutir medidas relacionadas à pandemia. A partir desse encontro e apesar da abordagem negacionista adotada pelo presidente, tanto a Câmara dos

Deputados quanto o Senado Federal implementaram o teletrabalho para seus funcionários classificados como grupo de risco para a COVID-19. Como anteriormente destacado, o então ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta, compartilhava a mesma filiação partidária que os presidentes da Câmara e do Senado, além de ser um profissional da área médica. Este alinhamento partidário e o conhecimento especializado podem ter contribuído para a organização e resposta coordenada entre os poderes em um estágio inicial, sem a direta intervenção do presidente da República. Apesar do distanciamento social, a maior parte das sessões ocorreu de forma híbrida, com a presença do presidente da Mesa tanto no Senado quanto na Câmara.

A regra das sessões híbridas vigorou por pouco mais de dois anos, até 12 de abril de 2022, quando o Ato da Mesa 235/2022 estabeleceu a necessidade de verificação biométrica para contagem de abertura de sessão, início da ordem do dia ou de quórum para abertura.” Dois pontos do decreto merecem atenção. O primeiro é que, mesmo que seja necessário que o parlamentar vá até o Plenário registrar presença, o decreto libera a possibilidade de votação via *infoleg*<sup>16</sup>, o que significa que o deputado não precisa acompanhar os trabalhos e tampouco estar presente nas longas sessões que chegam a varar madrugadas. O segundo ponto é que o próprio decreto estabelece possibilidade de exceções no registro biométrico para o parlamentar que “estiver no desempenho de missão autorizada pela Câmara dos Deputados” (Ato da Mesa No 235/2022). Mesmo com essas duas brechas de flexibilização das sessões presenciais, novo decreto seria editado dois meses depois.

Em 22 de junho de 2022 duas novas possibilidades de sessões híbridas são especificadas. A primeira é para sessões nas segundas e sextas-feiras. A segunda é para uma data em específico designada pela Presidência da Mesa, dia 23 de junho, uma quinta-feira<sup>17</sup>. A principal justificativa à época foram as festas de São João, que reduziriam drasticamente o quórum de deputados, sobretudo os da região Nordeste. A sessão foi aberta pelo quórum registrado via Sistema de Deliberação Remoto, durou poucos minutos e não teve nenhuma deliberação. A questão aqui é que a abertura de sessão do Plenário é condição necessária e suficiente para contagem de prazos regimentais de diferentes matérias que tramitam na Casa. Naquele junho de 2022 era do interesse do governo aprovar uma agenda de benefícios sociais via Proposta

<sup>16</sup> Nome dado ao aplicativo desenvolvido para a votação dos deputados na Câmara dos Deputados.

<sup>17</sup> “O registro biométrico de que trata o caput deste artigo será dispensado no dia 23 de junho de 2022 e nas sessões e reuniões deliberativas convocadas para segundas e sextas-feiras, sendo permitido aos parlamentares nessas ocasiões o registro de presença e a votação das matérias constantes da ordem do dia das sessões ou da pauta das reuniões pelo aplicativo Infoleg” (Ato da Mesa No 243/2022).

de Emenda à Constituição, que foi popularizada pelos veículos de comunicação com a alcunha de “PEC Kamikase”. Cabe lembrar que as eleições ocorreriam em outubro e o presidente Jair Bolsonaro concorreria à reeleição<sup>18</sup>. Mesmo não tendo construído coalizão, Bolsonaro contou com o apoio *ad hoc* do Congresso para algumas agendas em específico.

A partir daí, a adoção de sessões híbridas passa a ser mais uma ferramenta estratégica para o presidente da Mesa. Em 2022, elas foram adotadas com frequência durante o período eleitoral, quando o Congresso não costuma abrir sessão em razão do que se convencionou chamar de “recesso branco”, e sempre que havia uma pauta que o presidente da Mesa julgava importante. A PEC 32/2022, que ficou conhecida por “PEC da Transição”, e era do interesse do presidente eleito após Bolsonaro, Lula, foi aprovada por sessão híbrida. O recurso também foi utilizado em julho de 2023, quando da votação da PEC 45/2019, a Reforma Tributária. Primeiro, a Mesa editou Ato para exigir excepcionalmente presença biométrica na segunda-feira, depois, como os trabalhos se prolongaram, novo decreto relaxou a obrigação do registro biométrico nos dias 6 e 7 de julho, quinta e sexta-feira, quando foram votadas a Reforma Tributária e as regras de julgamento do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF.”

Outra mudança relevante ocorrida no processo legislativo em Plenário foi a redução das ferramentas disponíveis para as Lideranças de oposição dificultarem a aprovação de pautas, apelidado de “kit obstrução”. A alcunha é utilizada pelas estruturas burocráticas das Lideranças dos partidos, órgãos responsáveis por acompanhamento técnico das bancadas, para tentar barrar projetos que não sejam do interesse do partido. Assim, quando uma votação que desagrade um determinado partido ou bloco está ocorrendo, esse partido pode, por exemplo, pedir o adiamento da discussão ou a discussão de artigo por artigo do texto em questão. São instrumentos de atuação de minorias em Plenário<sup>19</sup>. Essas ferramentas foram reduzidas no formato

---

<sup>18</sup> Como é proibido criar despesas em ano eleitoral, a PEC 1/22 visava implementar um estado de emergência até o encerramento do ano de 2022, com o propósito de ampliar a concessão de benefícios sociais. A PEC planejava alocar R\$41,25 bilhões até o final do ano, destinados à expansão do programa “Auxílio Brasil” e da iniciativa de subsídio ao gás de cozinha. Além disso, a proposta abarcava a criação de auxílios direcionados aos profissionais caminhoneiros e taxistas, bem como o financiamento da gratuidade do transporte coletivo para idosos. Adicionalmente, buscava compensar os estados que optassem por conceder créditos de ICMS para a produção de etanol, visando à redução da carga tributária sobre esse importante biocombustível.

<sup>19</sup> Por minoria, entendemos qualquer partido que esteja contra uma determinada proposta que seja apoiada por um grupo maior de parlamentares. Não confundir com as minorias sociais, grupos minorizados ou com a minoria regimental, ainda que possa haver coincidências.

híbrido durante a pandemia<sup>20</sup> e consolidadas pela Resolução No 21/2021. Foram extintas as ferramentas: 1) Discussão artigo por artigo (Art. 114, VI); 2) Votação de emendas uma a uma (Art. 117, XIII); 3) Votação artigo por artigo (Art. 189, §4º); 4) Votação das emendas se faça destacadamente (189, §3º). Além disso, sofreram modificações: 1) Emenda Aglutinativa (Art. 122); 2) Processo nominal por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Deputado (Art. 186, II); 3) Adiamento da discussão (Art. 177).

Essas modificações foram marcas de um movimento deliberado do presidente da Mesa para acelerar o processo legislativo e aumentar o número de instrumentos normativos aprovados. Em seu discurso de posse quando foi reeleito em fevereiro de 2023, Arthur Lira (PP-AL) disse:

Esta foi a marca da nossa **produção legislativa recorde** – as **matérias andaram**. (...) Sinto-me honrado pela confiança a mim creditada através destes 464 votos. Um resultado que me impulsiona a seguir focado na **condução ágil** dos projetos de interesse do País, respeitando toda nossa dinâmica interna de condução e fiel à regra de que, nesta Casa, a **vontade da maioria sempre prevalece**, sem nunca cercear o direito da minoria. (grifo nosso) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2023)

## O sistema de comissões: Dispersão temática e Grupos de trabalho

O sistema de comissões foi desconsiderado na primeira geração de trabalhos que olharam para o presidencialismo de coalizão. Figueiredo e Limongi (1999) entenderam que a existência do instrumento do requerimento de urgência (RICD Art. 155) seria suficiente para que o Plenário fosse entendido como “preponderante” em relação

<sup>20</sup> “Art. 3º Constarão da ordem do dia da sessão realizada por meio do SDR:

I - Matérias que contem com a manifestação favorável de Líderes que representem dois terços dos membros da Casa e das Lideranças do Governo, da Maioria, da Minoria e da Oposição, mediante requerimento, que serão incluídas já no regime de urgência a que se refere o art. 155 do Regimento Interno, não cabendo, em relação a elas, requerimentos de retirada de pauta, adiamento da discussão ou votação, discussão ou votação parcelada ou por determinado processo, requerimentos de destaque simples ou quebra de interstício para pedido de verificação de votação simbólica, sendo assegurado o direito à apresentação de requerimentos de destaque de bancada e de emendas de Plenário, observado o art. 120, § 4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.” (Ato da Mesa No 123/2020)

às comissões<sup>21</sup>. Trabalhos mais recentes consideraram diferentes dimensões do trabalho das comissões, inclusive diante da constatação empírica de que a proporção de leis aprovadas por meio do regime conclusivo cresceu ao longo do tempo<sup>22</sup>.

Durante a pandemia, a arena das comissões passou um ano inteiro sem funcionar. Se a resposta do Congresso foi rápida e os recursos técnicos estavam disponíveis para que a resposta do Plenário ocorresse uma semana após o decreto de distanciamento social no Distrito Federal, as comissões só viriam a ser instauradas no método remoto um ano depois do início dos trabalhos à distância. A Resolução No 6, que regulamentava o funcionamento das comissões e do Conselho de Ética, só viria a ser aprovada em fevereiro de 2021. Esse foi o período mais longo sem que qualquer arena para além do Plenário funcionasse no Congresso brasileiro na Nova República.

Ademais, desse processo abrupto que impactou o sistema de comissões, outro processo paulatino vinha ganhando corpo nas últimas décadas, num fenômeno ainda pouco trabalhado na literatura: o aumento do número de comissões permanentes iniciado em 1991. De 1826 até 1991 o número de comissões flutua entre 12 e 16<sup>23</sup>. O atual regimento (1989) inaugurou o sistema de comissões pós-constituente com 13 temas. Subsequentes modificações de 1991 até 2016 fizeram com que este número chegasse a 25.

A princípio, o aumento do número de arenas pode parecer salutar por criar espaços deliberativos na Câmara. No entanto, cabe observar que os recursos permanecem os mesmos independente do número de comissões, isto é, o tempo para realização das reuniões, os espaços disponíveis e o número de parlamentares seguem rigorosamente os mesmos, ao menos desde 1994 quando o Brasil passou a ter 513 deputados federais<sup>24</sup>. A impossibilidade de ter número suficiente de parlamentares para tantas arenas estimulou a criação de duas “categorias” de comissões: aquelas que

---

<sup>21</sup> Correa e Peres (2018) fizeram uma análise da literatura em Estudos Legislativos e organizaram a literatura em Estudos Legislativos separando-a em duas gerações. A primeira teria entendido que a centralização dos trabalhos nas lideranças partidárias tornaria desimportante estudar comissões ao pensar em governabilidade. Os estudos de uma segunda geração “detectaram uma ‘anomalia empírica’ estrutural nos modelos explicativos vigentes” (pp. 79). Os dados empíricos do crescimento da proporção de proposições via conclusiva estão em Testa (2017, 2018).

<sup>22</sup> Não cabe aqui expor as diferentes dimensões do assunto comissões, mas vale ressaltar a função informacional desempenhada por essa arena presente em Santos (2014).

<sup>23</sup> Em 1826 havia, por exemplo, a “Comissão da Colonização, Cathequese e Civilização dos Índios”; em 1832, a “Comissão dos Meios e Modos para a Lenta Extinção da Escravatura” e a “Comissão dos Negocios Ecclesiasticos”.

<sup>24</sup> A perspectiva que entende o tempo dos parlamentares como recurso escasso e valioso no Congresso é inexistente na literatura e gera grandes confusões conceituais e empíricas.

o parlamentar só pode ocupar assento de forma exclusiva e aquelas das quais pode ser membro “secundário”<sup>25</sup>. Isso aconteceu porque as comissões se reúnem em três manhãs da semana – e o tempo dos parlamentares é o recurso mais escasso do parlamento.

Há um segundo efeito mecânico do aumento do número de comissões: o concomitante aumento do número de comissões especiais criadas para Projetos de Lei específicos. Havia uma regra que determinava que projetos que fossem encaminhados para mais de três comissões de mérito deveriam ter comissões especiais formadas exclusivamente para analisar o tema. Essa regra vigorou desde que o número de comissões era 13 até atingir 25, o que naturalmente aumenta o número de proposições deliberadas em comissões especiais em relação às deliberadas em comissões permanentes (TESTA, 2017).

Em fevereiro de 2023, a Resolução Nº 15/2023 alterou o número de comissões para 30. Junto com esse aumento, pela primeira vez mudou a regra de formação de comissão especial: agora serão formadas comissões especiais sempre que uma matéria receber despacho para mais de quatro comissões de mérito (Art 34 II). Ocorre que essa mesma Resolução conferiu novo poder discricionário ao Presidente da Mesa: o de determinar que um projeto tramite por meio de comissão especial mesmo que não haja despacho inicial para mais de quatro comissões de mérito, somente por “relevância da matéria”.<sup>26</sup>

Quando uma nova comissão é formada para um tema específico, cabe à Mesa designar os integrantes dessa comissão, respeitando a proporcionalidade partidária<sup>27</sup>. Não seria exagero dizer, portanto, que existe um ganho de prerrogativa do presidente da Mesa quando um tema é direcionado a uma comissão especial, pois possibilita a escolha de membros, favoráveis ou contrários, a determinada proposta dentro dos blocos partidários.

---

<sup>25</sup> “Art. 26 § 2º Nenhum Deputado poderá fazer parte, como membro titular, de mais de uma Comissão Permanente, ressalvadas as Comissões de Legislação Participativa; de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; de Cultura; de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência; de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial; do Esporte, de Meio Ambiente e Desenvolvimento sustentável; de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; de Turismo; de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional; da Amazônia e dos Povos Originários; de Comunicação; de Defesa dos Direitos da Mulher; de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa; de Desenvolvimento Econômico; e de Administração e Serviço Público.” (RICD, 1989)

<sup>26</sup> “Art. 34 § 3º Diante da relevância da matéria, o Presidente da Câmara poderá constituir comissão especial, ainda que não se enquadre nas disposições do inciso II do caput.” (PRC 15/2023)

<sup>27</sup> Aqui também cabe um importante adendo: todas as proporcionalidades das arenas da Câmara obedecem ao tamanho do bloco partidário estabelecido no início da Legislatura. Mesmo que os partidos saiam dos blocos, a proporcionalidade que deve ser observada é, regimentalmente, a do início da Legislatura.

Ainda na arena das comissões, uma outra mudança, essa não formalizada, vem ocorrendo: a multiplicação dos Grupos de Trabalhos (GTs). Os grupos de trabalho gozam de uma única prerrogativa formal: atuar na consolidação de leis (Projetos de Consolidação). Segundo o glossário de Termos Legislativos do Congresso Nacional, os projetos de consolidação se definem como “Proposição destinada a sistematizar em uma única norma jurídica as disposições sobre determinada matéria constantes de diferentes normas. Deve restringir-se aos aspectos formais, sem alterar o mérito das normas consolidadas.” (BRASIL, 2023?). Em outras palavras, esse não seria um espaço para debate e posicionamento político, mas de aperfeiçoamento da técnica jurídica e de redação. Há, de fato, grupos de trabalho que têm essa finalidade, chamados Grupos de Trabalho de Consolidação das Leis (GTCL).<sup>28</sup> No entanto, a maior parte dos GTs em funcionamento na 56ª Legislatura não tratavam de consolidações normativas. No período de 2019 a 2022 o número de grupos estabelecidos na Câmara quase dobrou em relação às duas Legislaturas anteriores, como mostra a Tabela 1.

TABELA 1 – Número de Grupos de Trabalho por Legislatura

Legislatura	Número de Grupos de Trabalho
52ª (Lula 1)	3
53ª (Lula 2)	4
54ª (Dilma 1)	13
55ª (Dilma 2/Temer)	12
56ª (Bolsonaro)	23

Fonte: Elaboração nossa com dados fornecidos pela Câmara dos Deputados.

Os grupos de trabalho se tornaram espaços de debate de mérito tais quais as comissões. Para além da formalidade que diferencia as comissões e os grupos de trabalho, há ainda duas diferenças importantes a serem mencionadas: 1) como os grupos de trabalho não são formalizados, não há qualquer critério de proporcionalidade partidária, restando total discricionariedade do presidente da Mesa para escolher seus membros; 2) o grupo de trabalho não discute um texto específico mas uma temática

<sup>28</sup> Algumas temáticas de GTCLs que estavam ativos em outubro de 2023 eram cultura (PL 8054/11); sanitária vegetal e animal (PL 7264/14); concessão de serviços públicos e parcerias público-privadas (PL 7803/14); revogação de leis e decretos-leis (PL 4158/19) e revogação de leis e decretos e dispositivos (PL5063/20).



geral, enquanto as comissões deliberam sobre um parecer construído pelo relator designado sobre o texto existente. Também cabe observar que pautas de relevante interesse público tiveram grupos de trabalho formados como o que debateu a reforma tributária.

O presidente da Mesa chegou a firmar acordos públicos em que se comprometia a aprovar a Urgência de uma proposição e votá-la em Plenário logo após fosse deliberada no grupo de trabalho (BRASIL, 2023)<sup>29</sup>. Um exemplo interessante nos remete ao início desse texto, depois de todas as reflexões aqui trazidas: trata-se da breve e malfadada tentativa de “minirreforma eleitoral” de 2023. No dia 23 de agosto de 2023 foi criado um grupo de trabalho sem texto para debater o tema. Pelo princípio da anualidade, para que uma determinada mudança surta efeitos numa eleição, as modificações precisam ser aprovadas com o mínimo de um ano de antecedência, que, em 2023 seria a primeira semana de outubro. Duas semanas após a instauração do grupo, foi divulgado um documento em formato de apresentação com diretrizes gerais das mudanças que seriam apresentadas em formato de texto. As proposições formalizadas só foram apresentadas no dia 12/09 (PL 4438/23 e PLP 192/23), três semanas antes do prazo máximo para promulgação (ainda precisariam passar pelo Senado e serem sancionadas). O PLP teve, então, sua urgência aprovada no dia seguinte, dia 13/09, e foi aprovado em Plenário no dia 14/09, numa sessão semipresencial. Foram dois dias de tramitação formal de um texto que modificaria aspectos do sistema eleitoral brasileiro, inclusive o cálculo para eleição proporcional. A matéria não foi aprovada a tempo no Senado, como mostramos anteriormente.

São, portanto, processos concomitantes na arena de comissões: 1) multiplicação das comissões permanentes; 2) aumento de comissões especiais; 3) substituição da tramitação formal nas comissões por reuniões informais nos Grupos de Trabalho.

## ○ “orçamento secreto”: as RP09 como ferramenta de governabilidade sem partidos

A última área que sofreu modificações relevantes no período de 2019-2023 foi a do orçamento público. A literatura que aborda a relação entre Executivo e Legislativo na construção da governabilidade enxergou o processo de emendamento ao orçamento iniciado pelo Executivo como uma das chaves para analisar a relação entre os dois Poderes. Outro indicador da relevância desse processo é que de 2015 a 2022

<sup>29</sup> A urgência (Art. 155) é a ferramenta regimental que desobriga que uma determinada proposição tenha sua tramitação concluída nas comissões antes de ir para o Plenário.

foram promulgadas oito emendas constitucionais tratando de modificações no processo orçamentário, para além dos diversos normativos infraconstitucionais. Durante esse período, ocorreu um processo de adequação do sistema jurídico ao novo padrão de emendas impositivas, isto é, não caberia mais ao Executivo a prerrogativa de decidir quais emendas seriam executadas ou não<sup>30</sup>. Essa mudança é fundamental na correlação de poderes<sup>31</sup>. Para além do processo de institucionalização das emendas impositivas, a 56<sup>a</sup> Legislatura se caracterizou pela inversão no padrão de predominância de emendas, dando ênfase às emendas individuais em detrimento das emendas coletivas.

O primeiro grande escândalo político da Nova República que envolveu o Congresso ficou conhecido como “Anões do Orçamento”. A partir das conclusões da Comissão Parlamentar de Inquérito que avaliou a questão em 1993, começa um longo processo de restrição dos valores destinados a emendas. É também nesse momento que se define que as emendas coletivas devem ter preferência em relação às individuais<sup>32</sup>. Ainda que haja uma discussão importante sobre o verdadeiro caráter das emendas coletivas, que seriam contaminadas pelo caráter particularista das emendas individuais (Greggianin, 2011; Praça, 2013), as mudanças paulatinas no processo orçamentário tiveram como juízo de valor o relatório da CPI.

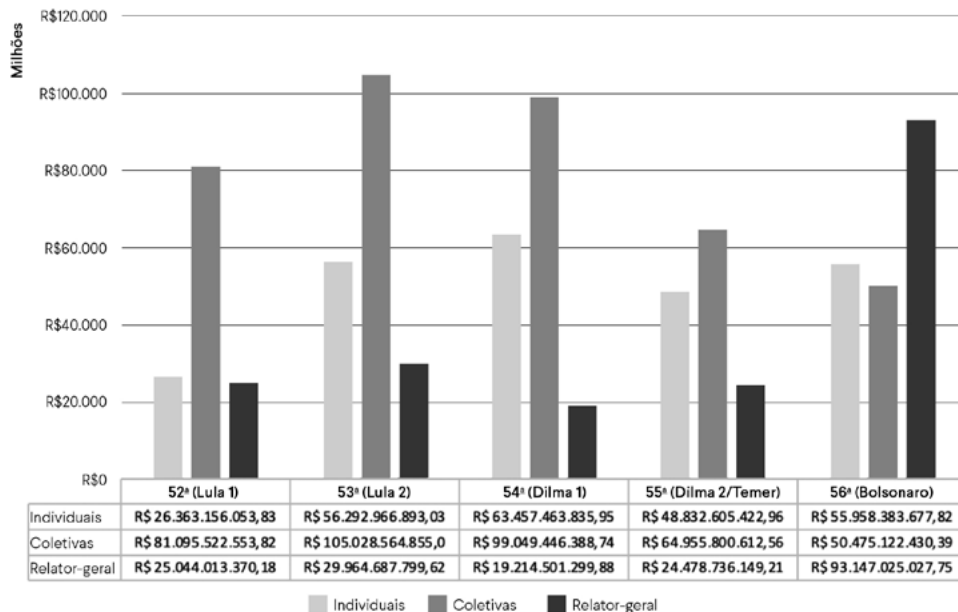
---

<sup>30</sup> Já em 2005 Fleischer apontou que “Uma outra reforma político-administrativa poderia promover uma redução nas oportunidades de ‘usar’ a máquina administrativa para promover a corrupção com o intuito de prover fundos para os partidos: (...) 2) tornar o Orçamento Federal impositivo e não mais autorizativo, eliminando assim a possibilidade do presidente reter, congelar ou contingenciar verbas e as ‘liberar’ quando é politicamente conveniente.”

<sup>31</sup> “As regras de *execução igualitária* das emendas impositivas (individuais e de bancada) implicaram sua *desvalorização* enquanto instrumento de gestão da coalizão governativa; por sua vez, a obrigatoriedade de execução das programações discricionárias (*dever de execução*) acarretou a diminuição dos progressos níveis de discricionariedade do Executivo na execução do orçamento, com a necessidade de justificativas acerca de eventual inexecução das despesas fixadas.” (FARIA, 2023).

<sup>32</sup> O relatório final da CPI estabelece, entre outros princípios, a necessidade de “criar regras restritivas à apresentação individual de emendas aos orçamentos, estabelecendo-se prioridades na sua apreciação para que se conformem a critérios gerais de alocação de recursos previamente definidos e que dêem preferência àquelas subscritas por bancadas de Partidos, regiões ou Estados” (BRASIL, 1994)

GRÁFICO 1 – Categorias de Emendas Parlamentares ao Orçamento por Legislatura



Fonte: Elaboração própria com dados de Faria (2023) e dos relatórios finais da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

Sobre a categoria específica das emendas de relator, as RP09, o tema começa a ganhar visibilidade pública quando os valores destinados a essa rubrica em específico passam a extrapolar os montantes de outras categorias de emendas. Como pode ser observado no Gráfico 1, duas mudanças de padrão caracterizam o período de 2019 a 2002: por um lado, as emendas individuais ultrapassam as coletivas; por outro, a rubrica com o maior montante de recursos passa a ser a das emendas de relator.

Como se sabe, as emendas de relator são inseridas pelo parlamentar designado para dar o parecer sobre a Lei Orçamentária Anual (LOA) e não são identificadas, ou seja, associadas nominalmente a outros parlamentares. Não há, portanto, visibilidade pública quanto ao solicitante do recurso nessa categoria de dotação orçamentária. Ainda que o tema tenha ganhado destaque na esfera pública a partir de 2019, a dissimulação da autoria das alocações de recursos introduzidas por meio das emendas do relator-geral já era identificada por pesquisadores desde 1998. Sanches (1998) já apontava que os relatores gozavam de ampla margem de manobra ao realizar alterações por meio de emendas que ocultavam os verdadeiros beneficiários e Greggianin (2011, p. 150) observou que as emendas do relator-geral eram “utilizadas para descaracterizar a autoria de determinadas proposições”.

Ainda que o gráfico enseje uma ruptura com um padrão que parecia relativamente estável desde a 52<sup>a</sup> Legislatura, Faria (2023) vai apontar para 2013 como o momento mais relevante nessa mudança que irá culminar na 56<sup>a</sup> Legislatura. Para o autor, a partir desse ano os padrões institucionais e orçamentários estabelecidos pela Constituição e consolidados pela Lei de Responsabilidade Fiscal são modificados e dão lugar a uma situação de “*preeminência do Legislativo*” (p.369). O autor aponta, ainda, que a diminuição da margem de manobra anteriormente exercida pelo Executivo e o crescente controle da execução do orçamento pelo Poder Legislativo também modificaram a quantidade, a natureza e a composição das emendas do relator-geral, fortalecendo assim a abordagem difusa e distributivista dos recursos, sem considerar critérios mais abrangentes de planejamento<sup>33</sup>.

Aqui cabe, no entanto, duas observações importantes sobre a relação entre presidente da República e Congresso Nacional na confecção do orçamento. A primeira é que o relator-geral, responsável por inserir ou não as emendas apresentadas pelos parlamentares no orçamento, é apontado pelo presidente da Mesa. A segunda e mais importante é que as RP09 não gozam de impositividade. Isto é, para que os recursos destinados pelo relator se convertam em políticas públicas, é preciso a autorização do Executivo. Esse ponto em específico parece reforçar a hipótese de Faria (2023) de preeminência do Legislativo e incluir uma nova constatação: o Legislativo teve domínio sobre o processo orçamentário no período 2019-2022 com anuência do Poder Executivo. Diferente das emendas individuais e coletivas que gozam de caráter impositivo, o presidente da República tem poder discricionário sobre as emendas de relator, e as autorizou em larga escala como parâmetro provável da governabilidade.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> “Por não decorrerem de processo de planejamento mais abrangente e tampouco se originarem de deliberação parlamentar colegiada, as emendas individuais tendem a afastar-se de discussões mais amplas de políticas públicas, elevando o risco de beneficiar localidades que não necessariamente seriam as mais carentes de bens e serviços públicos” (BIJOS, 2021, p. 28). Há indícios de que essas emendas foram direcionadas para os redutos eleitorais de parlamentares com ligações ao relator-geral (PIRES, 2021; FARIA, 2022).

<sup>34</sup> Por fim, em dezembro de 2022, em vias do fim do mandato de Bolsonaro, o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucionais as emendas de relator. A relatora do processo no STF, Rosa Weber, entendeu que as emendas RP-9 violam os princípios constitucionais da transparência, da moralidade, da impessoalidade e da publicidade (por serem anônimas).

## Conclusão

Não é possível falar da 56ª Legislatura sem considerar o produtivismo legislativo como categoria analítica<sup>35</sup>. A “agilidade e prevalência” da maioria aparecem com frequência nos discursos do presidente da Mesa, sempre com juízo de valor positivo. A consequência desse discurso foi uma relevante concentração dos trabalhos legislativos. A fragmentação do sistema de comissões associada à diminuição dos instrumentos de atuação da minoria no Plenário não só aumentaram as prerrogativas do presidente da Mesa, mas diminuíram as das lideranças partidárias. Se os líderes são responsáveis por apontar os membros das comissões, importantes questões agora são deliberadas nos Grupos de Trabalho, onde não há proporcionalidade partidária e a prerrogativa é transferida para o presidente. Se os líderes são responsáveis por atuar em Plenário nos processos de obstrução, as ferramentas disponíveis estão mais escassas e cresce a importância do poder de agenda, formalmente prerrogativa do presidente da Mesa. Por fim, inicialmente o presidente Jair Bolsonaro escolhe não construir coalizão por meio de compartilhamento de pastas ministeriais e, por intermédio do presidente da Mesa, constrói apoio *ad hoc* por meio das emendas de relator, autorizativas. Traços de uma coalizão mínima surgiram apenas no final de 2021, quando Bolsonaro se filiou ao PL, e a Casa-Civil reteve a articulação política com parlamentar do Progressistas levado para a Esplanada dos Ministérios. Ademais, ainda em 2021, optou pela criação de mais pastas ministeriais que acomodaram aliados, sendo a Comunicação um símbolo importante, com o então deputado federal Fábio Faria, do PSD, que deixou a legenda.

Seria cedo para confirmar um fenômeno de transferência de prerrogativas dos líderes para o presidente e mudança no padrão da governabilidade. O que podemos afirmar é que no período de 2019-2023 as lideranças partidárias tiveram papel menor no desenho da governabilidade do presidencialismo de coalizão em comparação com as demais legislaturas da Nova República. O principal ator responsável por intermediar as relações entre presidente da República e Congresso Nacional foi o presidente da Mesa, não as lideranças partidárias. Entendemos que novas pesquisas precisarão enfrentar essa mudança na dinâmica e que os desenhos de pesquisa da área se beneficiariam de uma diferenciação entre instituições formais e informais,

<sup>35</sup> Justifica do Ato da Mesa 243/2022, que flexibilizou as sessões remotas após o fim da pandemia: “O presente Ato permite o registro de presença e votação pelo aplicativo Infoleg no dia 23 de junho de 2022 e nas sessões e reuniões deliberativas convocadas para as segundas e sextas-feiras, de modo a **otimizar** os trabalhos da Casa, revelando-se **medida ágil, prática e moderna** para a finalidade a que se propõe, a par de viabilizar a conciliação dos trabalhos desenvolvidos pelos parlamentares no processo legislativo e em suas bases.” (grifo nosso) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022).

sobretudo nas peculiaridades de como muda cada uma delas (HELMKE e LEVISTKY, 2004). Também consideramos que será preciso uma maior distância temporal para afirmar com segurança quais mudanças foram conjunturais e quais institucionais.

Mesmo que se assuma a hipótese mais conservadora de que a diminuição das prerrogativas das lideranças partidárias foi um fenômeno conjuntural, a teoria do presidencialismo de coalizão precisa lidar com a facilidade com que um ator pode fazer isso ao assumir a Presidência da República. Se a literatura entendeu que as diversas prerrogativas conferidas aos líderes partidários criam incentivos centralizadores que contrariam a competição intrapartidária da arena eleitoral, é preciso considerar que talvez os incentivos centralizadores da arena legislativa estejam desgastados e, a partir daí, entender os resultados nas demais arenas e nas relações entre Poderes, considerando inclusive o papel do Judiciário nesse processo.

Trabalhos futuros irão se beneficiar se considerarem o tempo disponível aos parlamentares como recurso escasso. A literatura dificilmente considera o funcionamento da Câmara como um todo orgânico, ou seja, ela ou olha para o Plenário e desconsidera as comissões, ou para o sistema de comissões sem considerar o Plenário. Também é preciso entender o sistema de comissões na sua multiplicidade, para além das comissões permanentes.

Por fim, é preciso diferenciar dois fenômenos concomitantes: a centralização dos trabalhos na Câmara dos Deputados e o fortalecimento do Legislativo diante do Executivo. Entendemos que ambos são apresentados como hipóteses que merecem estudos aprofundados que as confirmem ou refutem, mas um desenho de pesquisa apropriado seria um que abordasse os temas como categorias diversas. Entendemos que os principais indícios são os de que a concentração dos trabalhos legislativos está relacionada às modificações regimentais decorrentes da pandemia enquanto o suposto fortalecimento do Legislativo diante do Executivo é um fenômeno conjuntural que está relacionado à estratégia do presidente de não construir coalizão.

## Referências

- AMORIM NETO, O. The Presidential Calculus Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. **Comparative Political Studies**, 39(4), p. 415–440, 2006. doi:10.1177/0010414005282381
- ABRANCHES, S. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, 31(1), p. 5–38, 1988.
- AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003.
- AMORIM NETO, O., COX, G. W., & MCCUBBINS, M. D. **Agenda Power in Brazil's Câmara Dos Deputados**, 1989–98. *World Politics*, 55(4), p. 550–578, 2003.
- BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Governança legislativa orçamentária: da fragmentação paroquialista à priorização estratégica**. Estudo Técnico no 8/2021. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF) da Câmara dos Deputados, 2021.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito : criada através do requerimento n. 151/93 - CN, destinada a apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. José Carlos Alves dos Santos, referentes às atividades parlamentares, membros do governo e representantes de empresas envolvidas na destinação de recursos do orçamento da União**. Brasília: 1994. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/84896> Acesso em 29 de setembro de 2023.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lira diz que minirreforma eleitoral deve ser votada pela Câmara na próxima semana**. [Brasília]: CD, [2023]. Disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/994950-lira-diz-que-minirreforma-eleitoral-deve-ser-votada-pela-camara-na-proxima-semana/>. Acesso em 29 de setembro de 2023.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Termo: Projeto de Consolidação**. [Brasília]: CN, [2023?]. Disponível em [https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/termo/projeto\\_de\\_consolidacao](https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/termo/projeto_de_consolidacao). Acesso em 29 de setembro de 2023.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Secretaria-Geral da Mesa. **Ato da Mesa No 243 de 22 de junho de 2022**. Brasília. 2022
- \_\_\_\_\_. **Discurso de Arthur Lira, reeleito presidente da Câmara para o biênio 2023-2024**. Brasília. 2023. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=WeR5XnpKphE>. Acesso em 29 de setembro de 2023.
- CEPAL. **América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales**. Cepal: 2020.
- CHAISTY, P., CHEESEMAN, N., & POWER, T. Rethinking the “presidentialism debate”: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. **Democratization**, p. 1–23, 2012. doi:10.1080/13510347.2012.710604
- CHEIBUB, J. A. **Presidentialism, parliamentarism, and democracy**. Cambridge University Press, 2007.
- CHEIBUB, J. A., & LIMONGI, F. Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered. **Annual Review of Political Science**, 5 (1), p. 151–179, 2002. doi:10.1146/annurev.polisci.5.102301.084508
- CHEIBUB, J. A., PRZEWORSKI, A., & SAIEGH, S. M. Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism. **British Journal of Political Science**, 34(4), p. 565–587, 2004.

CLARK, William Roberts; GOLDBER, Matt; GOLDBER, Sona Nadenichek. **Principles of comparative politics**. CQ Press, 2013.

CODATO, Adriano; BOLOGNESI, Bruno; ROEDER, Karolina Mattos. A nova direita brasileira: uma análise da dinâmica partidária e eleitoral do campo conservador. **Direita, volver**, p. 115-144, 2015.

CORREA, Carolina, PERES, Paulo. Governabilidade e Comissões: Três Gerações de Estudos Legislativos no Brasil. in DANTAS, Humberto. **Governabilidade: Para Entender a Política Brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, p. 87-106. 2018.

DANTAS, Humberto, MESQUITA, Lara, TANAKA, Marcela. Governabilidade e Sistema Eleitoral no Brasil. in DANTAS, Humberto. **Governabilidade: Para Entender a Política Brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, p. 13-24. 2018.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **O redesenho das instituições orçamentárias e a explosão das emendas de relator- geral RP-9: o processo orçamentário no centro da crise política**. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4904> . SciELO Preprints, 2022.

\_\_\_\_\_. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão**. Tese (doutorado). São Paulo: Universidade de São Paulo. 2023.

FIGUEIREDO, A., & LIMONGI, F. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: FGV, 1999

FIGUEIREDO, A., SALLES, D., & VIEIRA, M.. Political and Institutional Determinants of the Executive's Legislative Success in Latin America. **Brazilian Political Science Review**, 2, p. 155–171, 2009.

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

GARCÍA MONTERO, Mercedes; BARRAGÁN MANJÓN, Mélyny; ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. **Los Parlamentos en América Latina en tiempos de pandemia**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2021.

FLEISCHER, David. Análise política das perspectivas da reforma política no Brasil, 2005–2006. In FLEISCHER, David; ABRANCHES, Sérgio; CINTRA, Antônio Octavio; RIAL, Juan; SPECK, Bruno Wilhelm. **Cadernos Adenauer. Reforma política: agora vai**, p. 13–38, 2005.

GREGGIANIN, Eugênio. A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados - Contexto histórico, atribuições, objetivo e importância. In GREGGIANIN, Eugênio (coord.) **40 anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

Helmke, G., & Levitsky, S.. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 2004.

LAVAR, Michael; SCHOFIELD, Norman. **Multiparty government: The politics of coalition in Europe**. University of Michigan Press, 1998.

MERSHON, Carol A. Expectations and informal rules in coalition formation. **Comparative Political Studies**, v. 27, n. 1, p. 40-79, 1994.

MORGESTERN, Scott. Presentación. In GARCÍA MONTERO, Mercedes; BARRAGÁN MANJÓN, Mélyny; ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. **Los Parlamentos en América Latina en tiempos de pandemia**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2021, p. 15-17.



OTERO, José Manuel Rivas. Colombia: el Congreso colombiano durante la pandemia. In GARCÍA MONTERO, Mercedes; BARRAGÁN MANJÓN, Mélyny; ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. **Los Parlamentos en América Latina en tiempos de pandemia**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2021, p. 143 - 162.

PACHECO, Luciana Botelho; RICCI, Paolo. **Normas regimentais da Câmara dos Deputados: do Império aos dias de hoje**. Brasília: Edições Câmara, 2017.

PEREIRA, C., & MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, 46 (4), p. 735–771, 2003.

PEGORARO, Mara e QULICI, Federico. Argentina. In GARCÍA MONTERO, Mercedes; BARRAGÁN MANJÓN, Mélyny; ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. **Los Parlamentos en América Latina en tiempos de pandemia**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2021, p. 53-76.

PIRES, Breno. Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 08 mai. 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/bolsonaro-cria-orcamento-secreto-em-troca-de-apoio-do-congresso/>. Acesso em 29 set. 2023.

PRAÇA, Sérgio. **Corrupção e reforma orçamentária no Brasil 1987-2008**. São Paulo: Annablume, 2013

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, v. 35, n. 138, p. 5-23, abr./jun. 1998.

SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Editora UFMG, 2003.

STACEY, Jeffrey & RITTBURGER, Berthold. Dynamics of formal and informal institutional change in the EU, **Journal of European Public Policy**, 10:6, 858-883. 2003.

SANTOS, Fabiano. O legislativo em busca de informação: um estudo da estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados. **Texto para Discussão**, Rio de Janeiro, n. 1.958, p. 1-37, abr. 2014.

SANTOS, F. (org.). Congresso Remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia. Rio de Janeiro: Editora Eduerj. 2021.

TESTA, G.. **Informal Institutions and Coalitional Presidentialism in Brazil**. Tese (doutorado). São Paulo: Universidade de São Paulo. 2017.

\_\_\_\_\_. G.. Governabilidade, Accountability e Instituições Informais. in DANTAS, Humberto. **Governabilidade: Para Entender a Política Brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, p. 87-106. 2018.

TESTA, Graziella e FERNANDEZ, Michelle. Brasil: la actuación del Congreso Nacional ante un Ejecutivo Federal inerte. In GARCÍA MONTERO, Mercedes; BARRAGÁN MANJÓN, Mélyny; ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. **Los Parlamentos en América Latina en tiempos de pandemia**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2021, p. 91-113.



# 4 Política, governadores e legislativo nos estados brasileiros

Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas<sup>1</sup>

Luciana Santana<sup>2</sup>

## 1. Introdução

A partir do trabalho de Abranches (1988), o presidencialismo de coalizão passou a ser a tese predominante nos estudos sobre governabilidade no Brasil e sobre a relação entre o Executivo e Legislativo na ciência política brasileira (COUTO, 2020). Entretanto seus pressupostos são insuficientes para explicar tais relações em outros níveis da federação (estados e municípios). Sob o guarda-chuva da Constituição Federal, os estados não são uma miniatura do que acontece na política em nível nacional, mas sim compostos por realidades políticas específicas, com suas próprias dinâmicas que vão garantir a governabilidade.

No âmbito estadual são 26 estados e o Distrito Federal distribuídos em cinco regiões. Cada Unidade Federativa possui sua própria Constituição, além dos poderes Executivo e Legislativo. Quanto ao Legislativo, cada uma das Assembleias possui um número específico de cadeiras, seu próprio regimento e sua própria organização interna. No Executivo não é diferente. Cada governo define sua organização em órgãos da administração direta e indireta.

Para além disso, há particularidades históricas e políticas em cada estado que alteram a relação entre os dois poderes. Assim, considerando esse preâmbulo, o objetivo

<sup>1</sup> Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor Adjunto da Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: vitorsandes@ufpi.edu.br

<sup>2</sup> Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). E-mail: lucianasantana@ics.ufal.br

deste capítulo será abordar os padrões e particularidades das realidades políticas estaduais brasileiras, com foco na relação entre os poderes Executivo e Legislativo, lembrando a existência estadual de estruturas do Judiciário, o que não será tratado aqui. Assim, o capítulo está organizado em duas partes, além das considerações finais: na primeira, foca-se nos poderes do Executivo, revisitando e analisando a tese do *ultrapresidencialismo* estadual de Abrucio (1998a) a luz de novas evidências sobre os estados brasileiros; na segunda, centra-se na análise da atuação das Assembleias Legislativas a partir de uma literatura mais atualizada e preocupada em considerar as variações e particularidades encontrados nos casos estaduais.

## 2. Os poderes do Executivo e o ultrapresidencialismo estadual

### 2.1 A tese do ultrapresidencialismo estadual

Um dos conceitos mais relevantes dentro do debate sobre a relação Executivo-Legislativo nos estados foi denominado por Abrucio (1998a; 1998b) de *ultrapresidencialismo estadual*. A ideia é que os governadores possuem centralidade na relação entre os dois Poderes nos estados brasileiros a ponto de tornar os chefes dos Executivos estaduais espécies de “presidentes”, dada a grande quantidade de poderes e prerrogativas que possuem frente às Assembleias Legislativas. Assim sendo, dados os incentivos institucionais, os governadores teriam forte influência sobre o funcionamento do Legislativo, alcançando maiorias parlamentares e taxas de sucesso elevadas.

A Constituição Federal e as Constituições estaduais concederam um grande poder aos governadores, levando a uma espécie de hipertrofia do Executivo frente ao Legislativo. Abrucio, ao analisar a atuação dos governadores no período 1991-1994, observou que eles concentram um grande poder a ponto de se tornarem centrais em todas as etapas do processo governamental, atribuindo um papel secundário às Assembleias Legislativas. Nas palavras do autor, isso torna “o sistema político estadual um presidencialismo sem *check and balances*” (ABRUCIO, 1998b, p. 87).

Para construir sua argumentação, o autor destaca os fatores que levaram à construção da “máquina de fazer política” que possibilitou que os governadores se tornassem os barões da federação ou, nas palavras do autor, do “feudo estadual”: (a) poderes financeiros, administrativos e políticos; (b) sistema eleitoral; (c) ausência de contrapesos regionais; (d) fragilidade institucional das Assembleias Legislativas; (e) baixa visibilidade política; e (f) neutralização dos órgãos fiscalizadores (ver Quadro 1).

QUADRO 1 - Fatores que tornaram possíveis o poderio dos governadores nos estados brasileiros conforme Abrucio (1998a).

Fatores	Descrição
(a) poderes financeiros, administrativos e políticos	Havia um grande poder dos governadores em termos financeiros (controle de Bancos estaduais, por exemplo), administrativos e políticos (distribuição de cargos, aumento dos gastos com funcionalismo público e outros recursos de patronagem), o que garantia a eles poderes de cooptação política.
(b) sistema eleitoral	O modelo de representação proporcional de lista aberta favoreceria o personalismo e estratégias individualistas dos deputados estaduais. Além disso, devido à alta magnitude dos distritos eleitorais e à competição eleitoral, os deputados estaduais necessitam da ajuda dos chefes do Executivo para disponibilizar recursos fundamentais para as suas campanhas eleitorais.
(c) ausência de contrapesos regionais	Não há estruturas político-administrativas intermediárias nos estados que permitam a agregação de interesses. Assim sendo, prefeitos e os governadores não necessitam de intermediários. Diante desse cenário, os parlamentares estaduais teriam seu poder de articulação enfraquecido.
(d) fragilidade institucional das Assembleias Legislativas	As Assembleias Legislativas eram frágeis institucionalmente, incluindo a inexistência de corpo técnico especializado de forma a garantir o bom andamento dos trabalhos legislativos.
(e) baixa visibilidade política	As ações do Poder Executivo estadual eram pouco visíveis à população. Isso seria consequência das poucas prerrogativas governamentais e legislativas estaduais, cabendo, aos estados, poucas competências legais. Além disso, haveria uma razão tributária, em que o principal tributo estadual (ICMS) é pouco visível à população, dado que é indireto. Por fim, os governadores controlariam os meios de comunicação (por meio do financiamento deles com verbas publicitárias) e também controlariam os prefeitos e os deputados, estando menos visíveis aos conflitos políticos.
(f) neutralização dos órgãos fiscalizadores	Os órgãos fiscalizadores (Tribunais de Contas do Estado - TCEs - e Ministério Público - MPs) seriam controlados pelos governadores, por meio do processo de indicação de conselheiros dos TCEs (responsáveis por julgar as contas do governo) e pela nomeação dos Procuradores-Gerais dos MPs.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Abrucio (1998a).

Considerando os seis fatores elencados por Abrucio (1998a), pode-se depreender que, dentro do período analisado pelo autor, os deputados estaduais possuíam pouca capacidade de sozinhos fazerem frente ao Executivo hipertrofiado. Somado a isso, o autor atribui às Assembleias Legislativas uma fragilidade institucional que culminaria em um sistema político estadual completamente centrado no Executivo. Assim sendo, não haveria necessidade de utilizar os recursos clássicos do presidencialismo de coalizão de distribuição de cargos relevantes visando obter apoio dos partidos políticos no Legislativo estadual, como preconizava a literatura que trata da relação Executivo-Legislativo no nível federal, a partir da perspectiva adotada por Figueiredo e Limongi (1999). A lógica da política estadual seria individualista e personalista, e não partidária.

A partir da argumentação do autor, ainda há um fator adicional que reforçaria o *ultrapresidencialismo estadual*: a reeleição. Os governadores ficariam, ainda mais, fortalecidos pela aprovação da reeleição para as eleições de 1998 (por meio da Emenda Constitucional nº 16 de 4 de junho de 1997). Nas palavras do autor:

na redemocratização, apesar de todo o poderio do governador, a impossibilidade de reeleição tornava o momento eleitoral mais competitivo, fazendo com que pelo menos houvesse uma competição entre as elites tradicionais, ou ainda alguma chance de vitória para outros grupos políticos fora do establishment [...] Se antes elas já produziam efeitos deletérios à formação da classe política, agora então é que o ideal republicano tenderá a se transformar em uma quimera em nosso sistema político. E assim, o governador terá reforçado, uma vez mais, o seu poder de barão da Federação (ABRUCIO, 1998a, p. 237).

As preocupações postas por Abrucio no final do seu livro quanto à aprovação da reeleição estavam corretas no sentido de indicar que haveria maior fortalecimento do poder dos governadores. Era esperado que os incumbentes tivessem vantagem na disputa eleitoral frente aos desafiantes. Os dados relativos às eleições de 1998 e posteriores correspondem às expectativas postas pelo autor ainda em 1998 (ver Tabela 1).

TABELA 1 - Desempenho dos governadores (1998-2022) (%)

Situação	Anos							Média
	1998	2002	2006	2010	2014	2018	2022	
Governadores que se recandidataram	70,4	29,6	59,3	33,3	44,4	74,1	74,1	55,0
Governadores reeleitos dentre os que se recandidataram	68,4	75,0	75,0	77,8	66,7	50,0	90,0	71,8

Fonte: Extraído de Rebello (2017) até 2014 e atualizado pelos autores.

As taxas de reeleição em 1998 indicam que não somente a maior parte dos governadores se candidataram à reeleição (70,4%), como também obtiveram uma taxa de reeleição bastante elevada (68,4%), considerando aquele grupo que disputou a reeleição. Em 2002, a porcentagem de candidatos à reeleição caiu (29,6%), em virtude da impossibilidade de muitos se candidatarem considerando o limite de dois mandatos em sequência. Ainda assim, a taxa de reeleição entre aqueles que se candidataram à reeleição foi superior a 1998, atingindo 75%. Em 2006 e 2010, a taxa de reeleitos se mantém, 75% e 77,8%, respectivamente, com um pequeno declínio em 2014 (66,7%) e um outro declínio em 2018 (50%), que foi a menor taxa de reeleição de governadores da série histórica. Em 2022, por outro lado, houve a maior taxa de reeleição do período (90%): 18 governadores foram reeleitos dos 20 que tentaram a reeleição.

Os dados nos ajudam a corroborar o argumento que a reeleição reforçou o poder dos governadores, mas também indicam que a reeleição não garantiu a vitória para os incumbentes: derrotas podem acontecer. O estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, reelegeu um governador somente em 2022 e ainda foi em uma situação *sui generis*: o governador reeleito, Eduardo Leite (PSDB), não estava em mandato quando se candidatou. Leite renunciou ao mandato em 31 de março de 2022 com a pretensão de ser candidato à presidência da República. No entanto, o pré-candidato não conseguiu se viabilizar e, por isso, se candidatou, novamente, como governador.

Assim sendo, como demonstram os dados e o caso supracitado, desafiantes podem ganhar eleições. A reeleição, portanto, não é impeditivo para que opositores vençam. Governadores podem ser bastante poderosos nos estados brasileiros, mas não possuem sua posição garantida na federação brasileira. Além da reeleição não ter sido uma garantia do estabelecimento de hegemônias nos estados, houve muitas mudanças

institucionais e políticas que levaram a críticas à tese do *ultrapresidencialismo estadual* no Brasil proposto por Abrucio (1998a). É evidente que os governadores têm força política e são os principais atores políticos estaduais, mas é possível afirmar que eles ainda são os “barões da federação”?

## 2.2 Limites à tese do ultrapresidencialismo estadual

A tese do *ultrapresidencialismo estadual*, de Abrucio (1998a), foi elaborada a partir de estudo realizado sobre o período de 1991 a 1994. Além de ter se centrado em um período muito restrito da história política brasileira e logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve muitas mudanças após 1994, desde alterações legais (Emendas Constitucionais e Leis Complementares) até modificações políticas (elevação da fragmentação partidária e institucionalização das Casas Legislativas nos estados brasileiros, por exemplo). Logo, alguns dos fatores elencados por Abrucio (1998a), que levaram ao ultrapresidencialismo estadual, foram modificados, o que redimensionou o peso do Executivo estadual no sistema político brasileiro. Nesse sentido, abordaremos as novas dinâmicas do federalismo brasileiro e, também, as dinâmicas políticas que levaram à construção de gabinetes partidários nos estados brasileiros.

### 2.2.1 O federalismo brasileiro: centralização e coordenação

A redemocratização apresenta uma nova fase para o federalismo brasileiro e na demarcação da força dos entes federados no Estado brasileiro, inclusive com a marca da participação efetiva dos governadores no retorno à democracia. Esperava-se que essa força fosse preponderante, garantindo ampla descentralização política no país. Mas com o objetivo de reduzir a desigualdade entre os estados que compõem a federação, a Constituição de 1988 estabeleceu um modelo de federalismo centralizado (ARRETCHE, 2020) com certa autonomia dos entes federados (estados, Distrito Federal e municípios). Nesse modelo, a maior parte das políticas públicas é formulada e coordenada no nível federal e sua implementação fica a cargo dos estados e municípios. Apesar disso, ainda há um conjunto de competências residuais, nas quais esses entes têm a prerrogativa de desenvolver e executar serviços públicos.

Seria possível considerar, portanto, que, do ponto de vista das relações intergovernamentais, temos um arranjo cooperativo complexo (ALMEIDA, 2005) no qual os entes federados articularam-se de várias maneiras em diferentes áreas, ou seja, possuem tendências centralizadoras em determinados contextos e descentralizadoras em



outros, que a depender do contexto podem produzir múltiplos resultados. Na relação entre o Poder Executivo e Legislativo, estudos apontam a centralidade do chefe do Executivo como principal tomador de decisões em todas as três esferas (ABRUCIO, 1998a; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

Tal centralidade está definida nas prerrogativas constitucionais que tange a condução da administração pública e ao processo legislativo, mas especialmente no *modus operandi* da relação estabelecida entre os dois Poderes no presidencialismo de coalizão. De certo modo, essa lógica “contextual” opera na formação dos governos no âmbito estadual e na sua relação com os deputados estaduais, bem como nas produções e decisões políticas.

Estudos mais recentes demonstram que, no presidencialismo de coalizão, a centralidade do Presidente em decisões que atingem os entes subnacionais passa pela força dos partidos que compõem o governo na coordenação das políticas distributivas (MEIRELLES, 2019) implementadas. Tal abordagem traz luz para as análises do funcionamento da relação entre Executivo e Legislativo nos estados, mas especialmente no comportamento das coalizões formadas pelos governadores e o papel dos legisladores na política local.

No tocante ao poder de influência dos governadores na estrutura federativa, cabe ressaltar mudanças com a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que a partir de 2000 pressionaram o controle das despesas e estabeleceu limites para o gasto público, consequentemente reduzindo “a margem de manobra dos governadores com recursos públicos” (SILAME; SILVA, 2022, p. 195).

A tese de Graça (2014, p. 43) reforça a perda de poderes dos governadores em meio às mudanças com a reforma do Estado e a aprovação da LRF. Alterações na relação entre os entes federados impactaram não apenas o controle fiscal, mas a relação entre os poderes Executivo e Legislativo Estadual. Um ponto importante é o de que essas mudanças alteraram o equilíbrio na relação ao retirar dos governadores mecanismos estratégicos de barganha e patronagem.

Mesmo assim, é possível observar que alguns estados conseguiram fazer valer sua autonomia como a liderança política, externalizando capacidades decisórias adquiridas em longos ciclos de direção governamental, além disso desenvolveram alto grau de coordenação intergovernamental com os municípios, avançando no fortalecimento de sua própria autonomia diante do governo federal (SILVA, 2020 *apud* GOMES, et al, 2023).

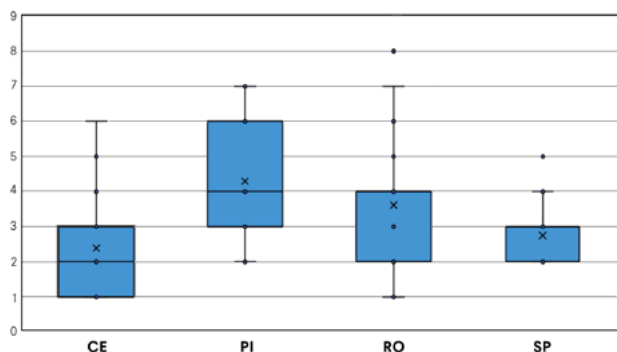
Ventos em direção oposta ocorreram ao longo da pandemia de covid-19, com evidências fortes da ausência de coordenação política por parte do poder central e inação presidencial. O vácuo deixado pelo Executivo Federal permitiu que governadores retomassem, inclusive com respaldo do STF, ao protagonismo de certas decisões políticas de grande impacto, como na área da saúde, no enfrentamento da maior crise sanitária enfrentada no país.

## 2.2.2 Governos partidários nos estados brasileiros: partidos importam nos estados

Um dos argumentos abordados por Abrucio (1998a) em sua tese sobre o *ultrapresidencialismo estadual* é que os governadores teriam poucos incentivos para estabelecer pactos partidários, e que a relação entre o Executivo e o Legislativo se centraria em uma lógica puramente individualista e personalista.

Estudos mais recentes têm mostrado que os governadores estão dispostos a integrarem aliados em seu governo. Em pesquisa realizada sobre o período 1987-2010 em quatro estados brasileiros (Ceará, Piauí, Rondônia e São Paulo), Sandes-Freitas (2015) encontrou que governadores costumam distribuir cargos para secretários filiados a partidos políticos (ver Gráfico 1).<sup>3</sup>

GRÁFICO 1 - Secretários com filiação partidária - Piauí, Ceará, São Paulo e Rondônia (1987-2010) (%)



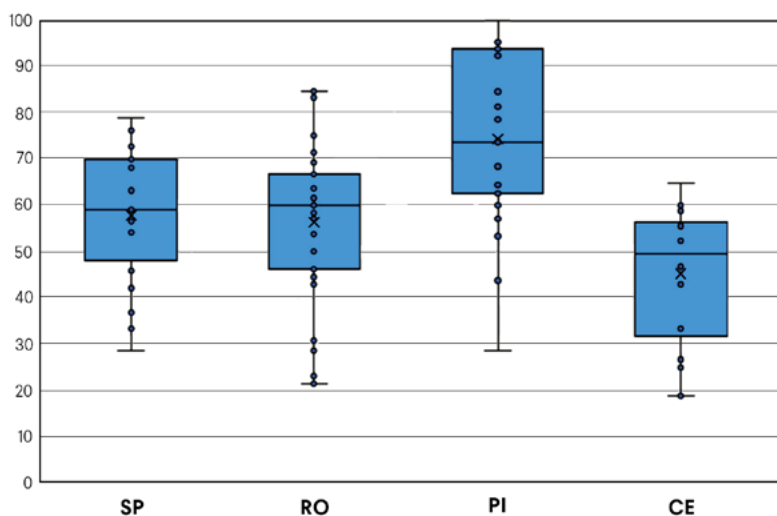
Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados extraídos de Sandes-Freitas (2015). N: 108 gabinetes.

<sup>3</sup> Utilizamos os dados da pesquisa de Sandes-Freitas (2015) como uma amostra dos estados. Devido às alterações recentes na legislação, especificamente pela implementação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), em 2018, a atualização desses dados se tornou um empreendimento mais desafiador, dada a dificuldade em se obter informações sobre a filiação partidária dos secretários.

Ainda que exista variação entre os estados e dentro dos estados/governos, dadas as particularidades políticas contextuais, é possível observar um padrão: governadores distribuem cargos (secretarias) para os partidos, contemplando não somente a agremiação do chefe do Executivo. A média e a mediana de todos os estados é superior a dois, o que indica que a maior parte dos gabinetes são multipartidários, além de observarmos que a maior parte dos casos possui um número superior a dois.

A necessidade de formar governos em termos de partidos políticos é reforçada pelo fato de que os gabinetes tendem a ser formados por secretários, em grande parte, filiados a partidos políticos. Ainda que haja diferenças entre os estados, o padrão é ter gabinetes majoritariamente formados por secretários filiados a partidos políticos. Dos quatro casos analisados, o Piauí foi o que possuiu mais gabinetes compostos por filiados a partidos políticos e o Ceará foi o que teve as menores porcentagens do período. No entanto, ainda assim, cerca de 50% dos gabinetes cearenses do período analisado tiveram mais da metade dos secretários filiados a siglas partidárias (ver Gráfico 2).

GRÁFICO 2 - Secretários com filiação partidária no Gabinete - Piauí, Ceará, São Paulo e Rondônia (1987-2010) (%)

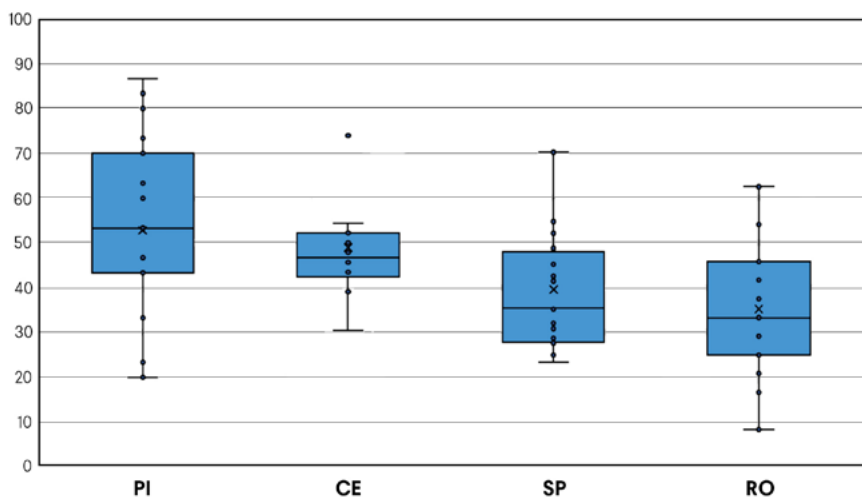


Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados extraídos de Sandes-Freitas (2015).  
N: 108 gabinetes.

No entanto, é importante mencionar que a distribuição dos cargos para os partidos, que leva à formação de gabinetes altamente partidarizados, não leva, a princípio, à garantia de apoio legislativo. Observa-se que a distribuição de Secretarias de Estado para filiados a partidos políticos, em geral, permitiu aos governadores obter apoio

legislativo de uma parte dos partidos políticos com cadeiras nas Assembleias Legislativas de tais estados (ver gráfico 3). O Piauí foi aquele em que se observaram as maiores taxas de apoio legislativo, com base na distribuição de Secretarias de Estado. Rondônia foi o que apresentou as menores taxas de apoio com base no perfil partidário dos gabinetes. O Ceará apresentou distribuição bastante homogênea, mas, em grande medida, abaixo dos 50% de apoio legislativo, assim como São Paulo, que também ofereceu apoio minoritário aos governadores, com base somente na distribuição das pastas.

GRÁFICO 3 - Apoio Legislativo oferecido pela totalidade de partidos aliados presentes no Gabinete - Piauí, Ceará, São Paulo e Rondônia (1987-2010) (%)



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados extraídos de Sandes-Freitas (2015).  
N: 108 gabinetes.

Sobre esses achados, Massonetto (2014), analisando a distribuição das Secretarias de Estado pelos governadores paulistas de 1995 a 2010, constatou que o governo conseguiu aprovar sua agenda utilizando outros recursos:

[...] os governadores paulistas não apenas foram bem sucedidos na aprovação de sua agenda legislativa, como coordenaram o processo decisório na Alesp: construíram sólidas maiorias (prioritariamente, com suas “caixas de ferramentas”); controlaram o processo legislativo, inclusive quanto à deliberação e aprovação da agenda própria do Legislativo; e limitaram (se não bloquearam) a atividade fiscalizatória do parlamento (MASSONETTO, 2014, p. 253).

Entretanto, isso não quer dizer que não haja custos nesse modelo de governabilidade, pois existiram conflitos no período entre o Executivo e o Legislativo paulista, conforme constatado pela autora. Conforme a autora, “já as tradicionais pressões foram solucionadas com moedas mais ‘baratas’. Tanto os conflitos mais intensos, quanto as pressões foram, via de regra, marcadas por demandas do tipo *pork barrels*” (2014, p. 253).

Para finalizar, é relevante afirmar ainda que há outro padrão observado nos gabinetes estaduais, não muito diferente do que ocorre no presidencialismo de coalizão brasileiro: “apesar da disposição para a distribuição de pastas para aliados pelos governadores, observado pela grande quantidade de coalizões formadas, o partido do governador tende a ser o maior beneficiado na distribuição de Secretarias” (SANDES-FREITAS, 2015, p. 270).

Governadores montam seus governos em bases partidárias, contemplam em grande parte seu próprio partido e buscam apoio legislativo, não somente com os cargos de primeiro escalão, como argumenta Massonetto (2014), mas com todo o arsenal possível, incluindo outros cargos (de segundo e terceiro escalões e da administração indireta, por exemplo) e também com recursos (emendas parlamentares e políticas públicas, em geral).

### 3. Legislativos estaduais: diferenças e convergências

Em relação ao poder Legislativo nos estados, uma das principais referências é o livro organizado por Santos (2001) com análises sobre o funcionamento das Assembleias Legislativas e de suas relações com executivos estaduais nos estados do Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. O foco recai sobre a elaboração de leis que definiram as políticas públicas no período 1995-1998. Os estudos publicados na coletânea indicam convergências e diferenças significativas entre os estados, bem como na comparação com o Legislativo Federal, o que reforça nosso argumento sobre a diversidade no funcionamento e resultados das políticas subnacionais.

Ou seja, os legislativos estaduais não reproduzem a lógica de funcionamento do Legislativo Federal (CARMO, 2021, P. 24), pois há uma agenda política e pautas próprias a serem debatidas e deliberadas nas arenas decisórias estaduais.

### 3.1 Questões institucionais do Legislativo estadual

Junto com a adoção de um sistema presidencialista, republicano e federativo na Constituição brasileira, estabeleceu-se uma estrutura tripartite do país, com a União, os estados, Distrito Federal e municípios desempenhando papéis distintos. Permitiu que cada Estado elaborasse sua própria Constituição Estadual, enquanto o Distrito Federal criou sua Lei Orgânica para regular seus assuntos internos. O tamanho das bancadas de cada estado na Câmara dos deputados segue certa lógica associada à proporcionalidade de sua população, variando de 8 a 70 deputados/as, o que define o tamanho das assembleias legislativas, que variam entre 24 e 94 deputados estaduais - distritais no caso do DF. O cálculo para tanto é simples: cada estado com até 12 deputados federais em Brasília tem três vezes essa quantidade em número de representantes em sua respectiva assembleia. Para os estados com mais de 12 deputados federais, o total inicial de 36 representantes (correspondente às 12 primeiras cadeiras) é acrescido de um representante adicional para cada deputado federal além do 12º.

Ao analisar as regras de funcionamento das Casas Legislativas, é possível perceber diferenças entre os estados, mas também a reprodução de estruturas do Legislativo Federal, tal como a de órgãos como a totalidade de membros da Mesa Diretora (eleita pelos próprios deputados), Comissões e Lideranças. Nas Assembleias, o presidente nomeia os membros das comissões, a partir das indicações dos líderes partidários, levando em conta a proporcionalidade partidária. Ademais, excluindo os casos de Santa Catarina e Tocantins, em todas as Assembleias há forte concentração decisória nas mãos do Presidente da Casa (CLEMENTE, 2007).

E a visibilidade do deputado no estado? Há espaço para atuação individual através da apresentação de projetos de lei direcionados para bases eleitorais, bem como moções destinadas à criação de entidades e instituições locais. Essas ações têm uma menor ênfase na influência direta sobre questões orçamentárias, ao contrário do âmbito federal, onde os deputados federais têm a capacidade de propor emendas individuais e de bancada para moldar a execução do Orçamento Federal (CERVI, 2009, p. 163).

Na relação com o Executivo, em todas as Assembleias a legislação orçamentária é apresentada por meio de mensagem do governador. Na análise dos poderes legislativos dos governadores, a partir das Constituições estaduais, Clemente (2007, p. 43) apresenta uma classificação de baixa ou alta concentração de poderes e aponta que em apenas quatro unidades da federação (Distrito Federal, Espírito Santo, Rio Grande do Sul e São Paulo), a concentração desses poderes é considerada baixa. Todos os demais têm alta concentração de poder.

### 3.2 Dinâmicas políticas e o Legislativo estadual

É fato que os governadores possuem a capacidade de influenciar na agenda legislativa estadual, dados os grandes poderes, sobretudo orçamentários, do Executivo estadual frente o Legislativo. Mas o argumento presente na tese do *ultrapresidencialismo estadual* de Abrucio (1998a), que encontra uma debilidade institucional nas Assembleias, não é compartilhado por pesquisadores que têm produzido pesquisas mais recentemente sobre as Assembleias Legislativas.

Conforme Tomio e Ricci (2012a), uma parte relevante das leis tem origem no Legislativo, o que indica que a força dos governadores não é impeditivo da busca pelos deputados estaduais de serem atores relevantes na produção legislativa estadual. No entanto, a taxa de sucesso de propostas do governador, na maior parte dos casos estaduais, é superior àquelas oriundas dos deputados estaduais. O caso do Rio Grande do Sul, por exemplo, “registra para a legislatura 1999-2002 uma taxa de sucesso do poder Executivo de 78,3%, valor distante do observado para a legislatura sucessiva, fixada em 91,1%” (2012a, p. 199). O Legislativo estadual pode ser extremamente relevante e, até mesmo, reativo ao Executivo, a depender das condições políticas e partidárias conjunturais.

Reforçando este argumento, Tomio e Ricci (2012b), analisando a produção legislativa de 1951 a 2010, encontram que existe muita variação entre os estados considerando o tipo de produção de propostas legislativas por deputados estaduais, sendo em alguns casos mais relevantes (de interesse geral) e, em outros, com foco mais localista, com a apresentação de leis honoríficas simbólicas, por exemplo. Ou seja, determinadas circunstâncias políticas e institucionais podem permitir e incentivar os deputados estaduais a produzirem propostas relevantes. Não existiria, portanto, um único *modus operandi* de relacionamento entre o Executivo e o Legislativo estadual. O arranjo institucional que garante fortes poderes aos governadores importa, mas precisa ser compreendido dentro das particularidades institucionais, históricas, políticas e partidárias de cada estado.

Diferentemente do que foi argumentado a partir da tese do *ultrapresidencialismo estadual*, é preciso compreender a lógica de atuação dos parlamentares na arena legislativa também a partir da variável partidária. Nunes (2008), analisando as votações nominais na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, observa que os governos tendem a ter suas propostas apoiadas de forma partidária. Como apresentado anteriormente neste capítulo, isso indicaria a necessidade que os governadores possuem de nomear secretários filiados a partidos políticos, como forma de buscar apoio legislativo.

No entanto, nem sempre os governadores têm suas propostas aprovadas pelos membros parceiros da coalizão, sobretudo, quando elas são custosas, o que pode gerar uma tendência à não cooperação (NUNES, 2008). Logo, os Legislativos estaduais não seriam apenas Casas homologatórias e, nem muito menos, os deputados estaduais seriam o elo frágil da relação Executivo-Legislativo nos estados.

Esses achados também são corroborados por Graça (2014), que analisou a produção legislativa da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. Os dados encontrados pelo pesquisador apontam para uma ampliação relevante da quantidade de vetos do governador que foram derrubados pelo Legislativo estadual. Essas e outras evidências apontam que “a relação entre os poderes sempre esteve distante de um cenário de abdicação, já que os dados mostram grande iniciativa dos deputados estaduais em temáticas legislativas relevantes” (2014, p. 200). O Legislativo, portanto, pode ser bastante reativo aos governadores se as condições políticas não forem favoráveis ao chefe do Executivo.

Sobre isso, ainda que raro de ser aberto um processo de tal natureza nos estados brasileiros, o *impeachment* é um instrumento possível de ser utilizado para depor governadores. O primeiro ocorreu contra o governador de Alagoas Muniz Falcão (PST) no ano de 1957. O processo durou seis meses e acabou com um confronto violento entre governistas e opositores. Posteriormente, em uma sessão com a presença somente de deputados da oposição, o *impeachment* foi aprovado (OLIVEIRA, 2010). Essa decisão, no entanto, foi revogada posteriormente pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Mais recentemente, outros três processos de *impeachment* contra governadores ocorreram: em Santa Catarina, o então governador Carlos Moisés (eleito pelo PSL em 2018) se livrou do pedido de abertura de dois casos, enquanto Wilson Witzel (PSC), no Rio de Janeiro, foi cassado em 2021. Desde as eleições de 2018, em que foi eleito governador, Witzel empregava a ideia de implementar uma nova forma de governar, vinculando-se à “nova política”, isto é, à ideia de que é possível fazer política fora dos acordos partidários que selam pactos de governabilidade. No entanto, o governador passou por uma série de problemas no relacionamento com o Legislativo estadual, ficando em um “quase total isolamento político” (PAULA, 2020).

Após as operações, que envolviam o governador, relacionadas a práticas de corrupção, um pedido de *impeachment* contra o Witzel foi aberto na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro por 69 votos favoráveis (uma abstenção), em 10 de junho de 2020. Após alguns meses de tramitação, o Tribunal Especial Misto decidiu, em 30 de abril



de 2021, por dez votos a zero, pela sua destituição (o *impeachment*, propriamente dito). Uma segunda votação realizada pelo Tribunal deliberou, por nove votos a um, pela perda dos seus direitos políticos por cinco anos.

Assim como no nível federal, não cabe às Assembleias Legislativas e aos deputados estaduais somente apresentar e votar propostas de leis. O Legislativo possui mecanismos de fiscalização, seja de forma direta, por meio de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) e até abertura de processos de *impeachment*. A fiscalização das atividades dos governadores também se dá por atribuição delegada das Assembleias aos Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) que analisam as contas do Governo do Estado, cabendo ao Legislativo o seu julgamento. Logo, não é possível atribuir um papel somente protocolar do Legislativo estadual. É preciso entender suas reais prerrogativas e analisar empiricamente suas atividades e ações, levando-se em conta a variedade político-institucional existente nos estados brasileiros.

## Considerações finais

A área de estudos sobre instituições políticas no Brasil se concentrou durante muito tempo, no nível federal, com foco nos poderes Executivo e Legislativo. Foi nesse sentido que perdurou, na Ciência Política brasileira, a tese do ultrapresidencialismo estadual, como aquela que explicaria como operariam os sistemas políticos estaduais brasileiros. A tese, baseada em um estudo de um período limitado da história política brasileira, foi sendo confrontada à luz de diversos outros estudos de casos e comparados realizados posteriormente, bem como diante das mudanças institucionais posteriores.

A partir desses estudos, sabe-se hoje que as relações entre o Executivo e o Legislativo nos estados são muito mais complexas do que, inicialmente, se pensava. Há Assembleias Legislativas mais ou menos reativas, produções legislativas de deputados estaduais mais ou menos relevantes, Governadores fortes e fracos, coalizões majoritárias ou minoritárias, dentre outras possibilidades de formatos políticos e formas de relacionamentos entre os poderes.

Este capítulo buscou, assim, trazer reflexões sobre a atuação do Executivo e do Legislativo, dos governadores e dos deputados estaduais, trazendo evidências da relevância das Assembleias Legislativas, sem deixar de ratificar a importância e a centralidade dos governadores nos estados. Todavia, não se buscou exaurir o debate. É necessário continuar examinando as novas dinâmicas federativas estabelecidas

no país e os possíveis impactos sobre o poder dos governadores, bem como a capacidade que os Legislativos estaduais e instituições de controle têm de fiscalizar e aprimorar a governança nos estados.

Buscou-se, neste capítulo, estimular reflexões políticas para além do nível federal, pois a política acontece de forma vívida e pulsante nos estados brasileiros e precisa ser analisada, a fundo, através de trabalhos sistemáticos, evitando as preconcepções. Os estados nem são uma miniatura do que acontece no nível federal e nem se resumem somente ao poder dos governadores. É preciso ajustar o foco, os argumentos e analisar os casos considerando as instituições e os agentes envolvidos nos processos políticos em análise.

## Referências

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.

ABRUCIO, F. L. **Os Barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. 2a ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1998a.

ABRUCIO, F. L. O ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, R. de C. (org.). **Processo de governo no município e no estado**. São Paulo: Edusp, 1998b, p. 87-116.

ALMEIDA, M. H. T. de. Recentralizando a federação? **Revista Sociologia e Política**, n. 24, p. 29-40, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/NrMPyBxcmbPZQ6dR59zS44s/abstract/?lang=pt>

ARRETICHE, M. Um federalismo centralizado. **Blog DADOS – Revista de Ciências Sociais**, [publicado em 25 março de 2020] Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/um-federalismo-centralizado/>

CERVI, E. U. Produção legislativa e conexão eleitoral na assembléia legislativa do estado do Paraná. **Revista de Sociologia e Política**, v. 17, p. 159-177, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/qCfPqSNGwZMfHKDS49y3dkJ/abstract/?lang=pt>

CLEMENTE, R. **Variações de presidencialismos na federação brasileira**: processo político e reforma nos estados, 1995-2006. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas. 2007. Disponível em: [https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/21328\\_arquivo.pdf](https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/21328_arquivo.pdf)

COUTO, E. A. O presidencialismo de coalizão revisitado. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, [S. l.], n. 92, p. 1-29, 2020. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/502>. Acesso em: 3 nov. 2023.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

GOMES, S. et. al. Governos estaduais e padrões decisórios no enfrentamento da covid-19. In: PA-  
LOTTI, P. et. al. (org). **E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas pú-  
blicas no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: IPEA, 2023.

GRAÇA, L. **Independência ou irrelevância?** Produção legislativa e vetos na Assembleia Legislativa  
do Estado do Rio de Janeiro. (1983-2010). Tese de doutorado, IESP/UERJ, 2014.

MASSONETTO, A. P. **Presidencialismo estadual em São Paulo: o que une os partidos na coalizão**.  
Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas do Estado de  
São Paulo, São Paulo, 2014.

MEIRELLES, F. **A política distributiva da coalizão**. Tese de doutorado, UFMG, 2019. Disponível em:  
[https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-BBHFZ4/1/tese\\_fernando\\_meireles.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-BBHFZ4/1/tese_fernando_meireles.pdf)

NUNES, F. Convergência partidária e base parlamentar: o comportamento dos partidos na Assem-  
bléia Legislativa de Minas Gerais entre 1995 e 2005. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Ho-  
rizonte, v. 10, n. 15, p. 83-130, jan.-dez. 2008.

OLIVEIRA, J. **Curral da Morte: o impeachment de sangue poder e política no Nordeste**. Record:  
São Paulo, 2010.

PAULA, C. **Os limites da “nova política” no estado do Rio de Janeiro**. 29 jun. de 2020. Disponível  
em: <https://iree.org.br/os-limites-da-nova-politica-no-estado-do-rio-de-janeiro/>

REBELLO, M. M. A disputa nos governos estaduais (1994-2014): a batalha entre incumbents e oposi-  
ção. **Opinião Pública**, v. 23, n. 1, p. 168-193, 2017.

SANDES-FREITAS, V. E. de V. **Alianças partidárias nos estados brasileiros: das coligações às co-  
alizões de governo**. Tese de Doutorado, Unicamp. Campinas, SP, 2015.

SANTOS, F. (org.). **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro:  
Fundação Getúlio Vargas, 2001.

SILAME, T; SILVA, D. Diálogos em torno do “Ultrapresidencialismo” Estadual. **Revista Agenda Polí-  
tica**, v. 10, n. 1, p. 121-227, jan.-abr. 2022.

TOMIO, F. R. de L.; RICCI, P. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos  
legislativos das assembleias estaduais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 41, p. 193-217, 2012a.

TOMIO, F. R. de L.; RICCI, P. Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e  
relações Executivo/ Legislativo nos Estados (1951-2010). **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 13,  
n. 21, jan/jun 2012b, p. 59-107, 2012b.



# 5 O que não sabemos sobre governabilidade nos municípios?

**Bruno Silva**  
**Eduardo Seino**  
**Vítor Oliveira**

## Introdução

Desde o final da década de 1980, a Governabilidade foi um conceito central para o desenvolvimento dos estudos sobre o sistema político brasileiro. Contudo, seu emprego é chave não apenas pelo papel que exerce no debate acadêmico e na definição do que ocorre em Brasília, mas também por se tratar do problema fundamental dos eleitos para comandar as 5.568 prefeituras e câmaras municipais Brasil afora.

A mesma palavra ganha contornos conceituais distintos ao ser mobilizada para explicar os constrangimentos, incentivos e escolhas estratégicas dos atores políticos em nível municipal. A teoria que discutimos aqui, portanto, atende à realidade concreta de formar governos e tomar decisões desde a periferia até o centro do sistema político, sendo um problema vivenciado diariamente por milhares de prefeitos e vereadores.

Mais relevante ainda, avançamos aqui na discussão de que - entre os próprios municípios - não é possível aplicar a ideia de maneira linear, sem que ao menos variáveis de controle sejam necessárias para uma explicação mais acurada. Conforme apontaremos adiante, as pesquisas feitas até aqui apresentam como referencial a matriz teórica no plano federal, que com ressalvas pode ser aplicada a um determinado conjunto de municípios, em especial algumas capitais.

Para além dos efeitos institucionais, entender os mecanismos e o funcionamento da governabilidade em nível municipal é identificar, também, como será afetada a vida

de milhões de pessoas, atendidas por políticas públicas que se concretizam e são executadas neste nível, em que pese a necessidade crônica de complementação de recursos por parte de transferências estaduais e federais.

Neste sentido, discute-se o papel de variáveis de controle, como tamanho do município, população e parlamento, na avaliação das perspectivas existentes para as relações políticas entre Executivo e Legislativo. Também se avalia o papel dos acordos eleitorais, em especial das coligações formadas para eleição, como indutores da coordenação entre poderes.

De um ponto de vista distinto, se discute o tipo de preferência (ou comportamento) individual dos atores, especialmente dos presentes nas Câmaras Municipais, com base no entendimento de que as relações clientelistas são destacadas para conectar eleitores, votações de proposições legislativas e políticas públicas, conforme o arcabouço distributivista.

Não apenas a conexão eleitoral visando a distribuição de benefícios diretos, mas também a produção legislativa não-tradicional é empregada como instrumento para identificar os mecanismos de coordenação política, por exemplo, na forma de indicações em detrimento de projetos de lei.

Também o papel das lideranças institucionais, em especial dos prefeitos, como indutores da coordenação em nível local, contrapondo-se inclusive à competição partidária em nível nacional/estadual, suplementando o papel dos partidos políticos em nível local ou a divergências ideológicas. Por fim, avalia-se a presença de variáveis institucionais endógenas ao processo legislativo em nível municipal, cujas características formais e informais não necessariamente se assemelham ao que é descrito pela literatura no plano federal.

Assim, apresentamos adiante o resultado de um triplo esforço: 1) a promoção de um diálogo entre as diferentes linhas de pesquisa sobre governabilidade em municípios; 2) uma inferência descritiva sobre como se dá o processo de formação de governos e tomada de decisão em nível local e; 3) uma agenda de pesquisa que vise aprofundar e melhorar nosso entendimento sobre a governabilidade em nível municipal.

## 1. O que é possível afirmar sobre governabilidade municipal?

Quando tratamos de Legislativo municipal estamos diante de uma enorme variedade de cenários e, por isso, existe a necessidade de analisarmos a atuação dos parlamentares em realidade diferentes<sup>1</sup>, a fim de identificarmos quais e como são mobilizados os instrumentos legislativos nesse processo contínuo de interação entre Executivo e Legislativo (SILVA e SEINO, 2018).

Podemos observar diferentes enfoques na literatura. No que se refere ao instrumento de atuação, enquanto alguns autores privilegiam a análise de projetos de lei e a coordenação no processo decisório, outros chamam a atenção para o uso dos requerimentos e indicações como principal termômetro da relação Executivo-Legislativo. Em relação ao objeto, alguns autores restringem-se a tirar conclusões a partir da análise de câmaras municipais de cidades grandes, enquanto outros levam em consideração a variável tamanho do município.

Procuramos mostrar algumas destas abordagens e os pontos que os autores consideram relevantes para tentarmos traçar semelhanças e diferenças analíticas que auxiliem a investigação dos legislativos municipais de acordo com as suas singularidades.

Couto e Abrucio (1995) afirmam existir uma diferença entre cidades pequenas/médias, onde imperaria um “ultrapresidencialismo” marcado pela fraqueza do legislativo local, e as cidades grandes, com cenário mais moderado, mas ainda prevalecendo a força do Executivo e a dependência dos vereadores em relação aos recursos controlados pelo prefeito. Já ao observar especificamente o caso da Câmara Municipal de São Paulo, os autores visualizam um Executivo forte diante de um Legislativo cooptado e fisiológico, que não atua no processo de governar o município. Nesse sentido, em uma tentativa de avaliar o Legislativo municipal, por exemplo, Dantas e Yeung (2020) mostraram com base num método de avaliação proposto que, em 2011, o Legislativo paulistano era transparente e altamente cooperativo com a agenda do Poder Executivo, enquanto era pouco capaz de produzir legislação de autoria própria de alto impacto e fiscalizar o Executivo.

<sup>1</sup> O artigo 29, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, relaciona o tamanho da população de cada município à quantidade de vereadores que constituirão a Câmara Municipal, ou seja, quanto maior a população, maior o número de vereadores no parlamento.

Visão complementar é compartilhada por Maluf (1993) e Teixeira (2000) ao também estudarem o processo legislativo na Câmara Municipal de São Paulo. Os trabalhos descrevem um cenário marcado pela fragmentação e baixa coesão partidária, bem como comportamentos individualistas dos vereadores, visando o atendimento das demandas específicas de sua clientela eleitoral.

Joffre Neto (2003), ao analisar câmaras médias e pequenas, apresenta considerações similares às citadas anteriormente, mas, em sua conclusão, o autor atribui a incapacidade legislativa e fiscalizatória dos vereadores aos poderes exacerbados do Executivo, o qual não estimula o parlamentar a participar do governo municipal, tornando-os meros subordinados dos prefeitos.

Deste contexto inicial, entendemos que se desdobram ao menos duas vertentes de divergência. A primeira delas, como demonstraremos a seguir, também olhará para o processo legislativo e a coordenação partidária, porém concluindo que a produção legislativa de políticas públicas não pode ser considerada irrelevante e que existe sim coordenação dentro do processo decisório legislativo.

Caetano (2005) observa que, na Câmara Municipal de São Paulo, a coordenação política ocorre via lideranças partidárias, orientando a dinâmica dos trabalhos legislativos de forma semelhante ao que ocorre em âmbito federal, e com enfoque em políticas sociais genéricas. Por sua vez, Oliveira e Issa (2017) expõem como ocorre a coordenação do processo legislativo via Congresso de Comissões, garantindo celeridade decisória e evidenciando a existência de articulação partidária prévia.

Ao analisar a produção legislativa dos vereadores, Silva (2014) refuta o entendimento de que as câmaras municipais não seriam propositivas e tenderiam ao comportamento clientelista. Ao contrário, os parlamentares municipais, segundo o autor, alteram políticas de saúde, educação, habitação e, sobretudo, de uso do solo urbano. Notemos que, para sustentar este argumento, o enfoque do trabalho está nos projetos de lei. Com base nestas análises podemos sugerir que é importante atentarmos ao papel de mobilização e coordenação políticas dos partidos e suas lideranças quando o tamanho e a complexidade da casa legislativa assim exigem.

A segunda vertente desloca o foco dos projetos de lei para outros instrumentos à disposição dos parlamentares, sobretudo as indicações<sup>2</sup>. Em alguns trabalhos, começa

---

<sup>2</sup> A indicação é uma proposição legislativa, em formato de ofício, por meio da qual um vereador (ou um grupo de vereadores) encaminha alguma demanda ou sugere providências ao Executivo, que não é obrigado a atendê-la ou sequer respondê-la. As indicações, usualmente, refletem solicitações oriundas da população que exigem algum tipo de ação da administração pública, como, por exemplo: serviços de zeladoria urbana; acesso ao sistema de saúde; melhorias na rua ou bairro.



a sair de cena a interpretação exclusiva do assistencialismo/clientelismo, carregada de carga negativa, e entra o tratamento desta ferramenta – a indicação – como legítimo mecanismo de representação das demandas populares. Mais do que isso, as indicações passam a ser vistas como elemento central da governabilidade municipal, dentro da qual a atuação dos vereadores não é mais compreendida como passiva e/ou subordinada. Além disso, uma parte da literatura sinaliza a importância da construção da coligação eleitoral para o posterior arranjo de apoio legislativo.

Tendo como objeto o município de Araruama-RJ, Lopez (2004) coloca a indicação como o elemento central da análise. Contudo, persiste a visão de subordinação do Legislativo e uma estrutura clientelista do sistema político, sustentada pela proximidade dos eleitores com os vereadores e destes com o prefeito. Este arranjo possibilitaria maior pressão pelo atendimento das demandas individuais e tornaria inevitável, num contexto em que os vereadores competem entre si, o comportamento assistencialista dependente do Executivo. Ou seja, as indicações operariam como um dos principais mecanismos de controle do Executivo sobre o Legislativo, uma vez que o seu atendimento estaria atrelado às prioridades dos atores.

Ademais, cabe destacar que, segundo Lopez (2004), as requisições contidas nas indicações apresentam vínculos territoriais, caracterizando a existência de redutos eleitorais para os quais o vereador presta contas, ainda que os pedidos não sejam atendidos.

Esta mesma característica é evidenciada por D'Ávila, Lima e Jorge (2014) ao colocarem no centro de suas investigações as indicações da Câmara Municipal do Rio de Janeiro (2001-2004), sendo possível, nesse caso, observar uma mudança de perspectiva na relação entre clientelismo e indicações, pois estes dispositivos legislativos passam a ser vistos como mecanismos de representação democrática. Para os autores, o vínculo representativo ocorre à medida que os vereadores multiplicam os canais de escuta das demandas populares e as levam ao Executivo, que as atende em troca de apoio político.

Abordagem semelhante observamos em Rocha e Silva (2017), para quem o recebimento de demandas e a transformação delas em indicações ao Executivo expressam uma dinâmica representativa legítima em âmbito local e não mais, exclusivamente, o mundo perverso da subserviência e do clientelismo/assistencialismo<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Abordagem semelhante está expressa em Silva (2013) ao analisar a produção dos vereadores de Araraquara-SP.

Ao centrarem a análise nas indicações de vereadores mineiros, Rocha e Silva (2017) aplicam a variável tamanho do município em relação ao uso destas proposições, e concluem que em municípios grandes e médios o instrumento é utilizado muitas vezes por mais de 80% dos vereadores, enquanto nos municípios pequenos este percentual cai para 66%, na medida em que, devido à proximidade das relações sociais, as demandas podem ser encaminhadas por mecanismos informais, como ligações e mensagens de texto. Os resultados apresentados demonstram que, em regra, na atividade parlamentar municipal, o uso da indicação ou o contato direto com representantes do Executivo ocorrem com uma frequência significativamente maior do que a atividade legislativa mais tradicional.

Ainda, ao buscarem entender quais indicações têm mais chances de serem atendidas, os autores verificam que o uso delas e o sucesso no seu atendimento é superior entre os vereadores veteranos e entre aqueles que apoiam o governo, por terem acesso facilitado dentro da administração municipal. Nesse sentido, na relação Executivo-Legislativo, os vereadores governistas exercem majoritariamente uma função de auxílio ao prefeito, enquanto entre os vereadores da oposição ou independentes predomina a função de fiscalização e controle do Executivo. Segundo Rocha (2021), mesmo a oposição/independentes, em municípios pequenos (até 20 mil habitantes), tem o entendimento que a sua principal função é ajudar o prefeito a solucionar os problemas da cidade, enquanto em municípios médios e grandes, a oposição/independentes aponta consistentemente a função de fiscalização como a principal.

Ao analisar o caso de São Paulo por meio de entrevistas em profundidade, observação participante e teste de hipótese de autocorrelação espacial local, Hoyler, Gelape e Silotto (2021) destacam a forte presença da territorialidade na atuação dos vereadores paulistanos, considerando a distribuição georreferenciada das indicações e a pesquisa qualitativa com interlocutores dos vereadores (*brokers*<sup>4</sup>), que exercem o papel de intermediação e conexão entre o vereador e seus eleitores e, muitas vezes, cuidam do encaminhamento das indicações sem que o vereador tenha conhecimento do seu conteúdo. Assim, de acordo com os autores, as indicações são protocoladas com maior frequência onde os vereadores têm o apoio dos *brokers*, os quais mantêm contato constante com os eleitores para prestar contas do atendimento ou não das solicitações e clamar o crédito pelas resoluções para o respectivo vereador (*credit claming*).

---

<sup>4</sup> “Brokers são caracterizados pela literatura como lideranças locais, ativistas, moradores, funcionários de partidos, líderes comunitários ou até mesmo vereadores/prefeitos que se situam entre a política institucional e os cidadãos em geral.” (HOYLER, GELAPE e SILOTTO, 2021, p. 553).

Nessa análise da atuação dos *brokers* e do papel das indicações, a carga negativa das relações de clientela dá lugar ao estudo detalhado do processo de construção do vínculo político-territorial. Contudo, é importante destacar que, segundo os autores, a figura dos *brokers* estaria restrita aos municípios maiores, visto que os vereadores conseguiriam estar mais próximos e acessíveis da população nos municípios menores.

Por meio de entrevistas, Hoyler, Gelape e Silotto (2021) ainda sugerem que fazer parte do governo e ter contatos com burocratas de médio escalão dentro do setor da prefeitura, relacionado à demanda a ser resolvida, são fatores que exercem influência no atendimento do pedido e na celeridade deste atendimento.

No mesmo sentido estão as conclusões de Hoyler (2022) ao reforçar que mesmo nos grandes municípios é preciso olhar para as indicações e a trama de relações sociopolíticas – entre vereadores, *brokers*, *microbrokers*, burocratas e eleitores – que as envolvem, substituindo o viés carregado do clientelismo por “uma lógica de negociações sucessivas”.

Para a autora, que também tem como objeto o caso da capital paulista, entender a governabilidade municipal considerando apenas indicadores como taxas de sucesso e dominância, vetos mantidos ou derrubados, tempo médio de tramitação dos projetos do Executivo e aprovação dos pedidos de urgência não é suficiente para explicar a dinâmica da relação Executivo-Legislativo no município. Nesse sentido, seria necessário ter em vista as interações contínuas entre os poderes, que envolvem a distribuição de cargos (especialmente nas subprefeituras no caso de São Paulo), agendas conjuntas de inaugurações e o atendimento de demandas específicas, com o predomínio de uma lógica individualizada ao invés de partidária e da construção ou reforço de vínculos territoriais.

Sobre a forma de interação entre Executivo e Legislativo, considerando que a maioria das câmaras municipais são compostas por poucos vereadores (entre 9 e 11 representantes), Silva, Sandes-Freitas e Pires (2018) concluem que o prefeito atua como o coordenador direto do Legislativo junto ao grupo político que o apoia, centralizando o processo em si, uma vez que não existe a necessidade de organização do processo decisório via intermediação partidária, como no caso de câmaras municipais de cidades grandes. No entanto, isso não significa submissão do Legislativo, porque a relação de troca de apoio político resulta de uma constante exigência de atendimento das demandas populares canalizadas pelos vereadores por meio das indicações ou outros canais informais.

Na mesma linha, Rocha (2021) investiga a força do governismo por meio de dados de opinião de vereadores mineiros, utilizando as variáveis tamanho do município e posição em relação ao prefeito (governo/oposição). A autora problematiza a visão de que os vereadores tenderiam a aderir massivamente a um comportamento governista e subordinado devido à suposta fragilidade do Legislativo frente ao Executivo, mas sem descartar a relevância do prefeito como principal ator político local. Em outros termos, a autora indica que quem faz parte do governo tem mais acesso ao Executivo (prefeito/secretários) e isso faz sim diferença, no entanto, este fato não impede a existência de vereadores que se declaram de oposição/independentes, sobretudo em municípios médios e grandes, onde totalizam, respectivamente, 54% e 46,3%. Nesse sentido, conclui que o governismo tem mais força nos municípios pequenos, porque a dinâmica da vida local, como emprego e programas sociais, está mais vinculada aos recursos públicos nas mãos do Executivo.

Sobre a construção de maioria legislativa, Rocha (2021) demonstra que existe uma continuidade entre as coligações eleitorais e a montagem da coalizão de apoio ao Executivo. Esta posição é convergente com as conclusões de Vasquez, Curi e Silva (2021) que identificam o número de partidos na coligação majoritária e o efeito *coattail*<sup>5</sup> como fatores decisivos para a obtenção de apoio legislativo.

Em síntese, a literatura sobre a relação Executivo-Legislativo em âmbito municipal, que caracteriza parte da lógica do que chamamos de governabilidade, recalibrou o olhar analítico influenciado sobretudo pela literatura com foco nacional. Essa literatura identificou que, para os parlamentares municipais, o principal instrumento de atendimento dos eleitores são as indicações ou os pedidos informais de microexecução de políticas públicas (LOPEZ, 2004; SILVA, 2013; D'ÁVILA, LIMA e JORGE, 2014; ROCHA e SILVA, 2017; ROCHA, 2021; HOYLER, GELAPE e SILOTTO, 2021; HOYLER, 2022). Sabemos que o Executivo não atende igualmente a todas as demandas encaminhadas pelos vereadores, privilegiando aqueles que compõem a sua base de apoio (ROCHA e SILVA, 2017; ROCHA, 2021). O tratamento diferenciado evidenciaria, em tese, o uso político das indicações/solicitações informais como instrumento de manejo da coalizão. No entanto, ainda faltam estudos qualitativos<sup>6</sup> que demonstrem de forma mais detalhada como ocorre o atendimento das demandas pelo Executivo a depender do posicionamento do vereador em relação ao governo e como os vereadores retribuem.

<sup>5</sup> O efeito *coattail* é compreendido como a capacidade de um candidato com significativa força eleitoral transferir este potencial aos seus aliados, impactando os resultados deles em decorrência do seu apoio.

<sup>6</sup> Como é o caso do estudo etnográfico de Hoyle (2022).

## 2. Algumas das lacunas a serem preenchidas

### 2.1. Sobre a relação Executivo-Legislativo e as moedas de troca

Diante do exposto na seção anterior fica nítido que a relação Executivo-Legislativo no âmbito municipal ainda é um campo a ser explorado. Sobretudo no que diz respeito a identificar, de modo mais claro, os mecanismos envolvidos no processo de construção do apoio político e as moedas de troca mais valorizadas na negociação entre vereadores e prefeitos no Brasil. Inicialmente houve aproximação da literatura nacional e da realização de estudos que buscaram nos Legislativos municipais mecanismos de coordenação política similares ao nacional, atentando para a produção legislativa formal no âmbito do processo decisório dos projetos de lei. No entanto, nas últimas duas décadas uma série de pesquisas procuram apontar para a insuficiência dessa aplicação e os possíveis caminhos analíticos a serem trilhados considerando que as câmaras municipais possuem características específicas.

Dentre esses caminhos, um dos mais profícuos tem sido compreender a maneira como os vereadores canalizam as demandas dos cidadãos para a resolução de problemas na municipalidade. Vereadores fazem isso principalmente na forma de indicações ou de solicitações diretas para o Executivo, cuja formalidade ou informalidade dos pedidos mantém relação com o tamanho do município, conforme demonstrado por Rocha e Silva (2017). Em municípios maiores, a probabilidade de os vereadores formalizarem pedidos dos mais diversos tipos, como: recapeamento de vias públicas, manutenção de praças e equipamentos públicos, serviços de zeladoria, dentre outros, tende a ser maior que em municípios menores, nos quais os parlamentares mantêm relação mais direta com o prefeito, secretários municipais e órgãos da Administração Pública. Isso ocorre graças à quantidade de atores envolvidos no processo de decisão.

A respeito desse fator numérico, central para a compreensão do funcionamento do Legislativo, é possível recorrer teoricamente a Mancur Olson (1971) para argumentar acerca da menor necessidade de coordenação política formal em grupos privilegiados, típicos da maioria das câmaras municipais no Brasil. Vale lembrar que a lógica da ação coletiva é diferente em grupos menores quando comparados a grupos maiores. Em grupos privilegiados (grupos pequenos), há uma estrutura de incentivos para que cada membro, ou ao menos um membro, se esforce a fim de obter um benefício público almejado mesmo que essa figura tenha que arcar sozinha com os custos necessários para a obtenção do benefício. Indivíduos presentes

em grupos desse tipo calculam os ganhos de se acessar um benefício público posto que o acesso a ele é positivo para a estratégia individual ou a situação desse membro perante os demais do grupo.

É possível, portanto, aproximar esse conceito à dinâmica de relacionamento Executivo-Legislativo no qual a maioria dos vereadores espalhados pelas câmaras municipais formam grupos numericamente pequenos e estão inseridos em contextos institucionais nos quais o papel de coordenação política tradicionalmente realizado pelos partidos, em contraposição aos grupos maiores, é menos necessário. Em síntese: prefeitos podem muito bem atuar como coordenadores diretos dos grupos pequenos de vereadores à frente da maioria das câmaras municipais a fim de prover benefícios públicos almejados pelos membros desse grupo. Se, por um lado, o vereador pode vir a clamar o crédito por eventuais demandas atendidas (*credit claiming*), por sua vez o prefeito (empreendedor do grupo) pode ganhar com o conjunto dos benefícios públicos realizados.

Sabe-se que os vereadores valorizam o atendimento das demandas dos cidadãos dentro do Legislativo e mantêm vínculos territoriais com tais demandas, sobretudo em cidades maiores conforme apontado na seção anterior. Contudo, o que ainda não se sabe é como essa valiosa moeda de troca entre Executivo e Legislativo contribui para que o prefeito mantenha unido o grupo que o apoia (coalizão de governo) ou, até mesmo, conquiste apoio político estratégico junto a vereadores independentes e opositoristas para superar eventuais desgastes ao longo do mandato.

É nessa seara que futuras pesquisas podem explorar os meandros dos mecanismos de atendimento às diversas solicitações e apontar a lógica mais ou menos formal dos atendimentos e rejeições às demandas, bem como o seu impacto no Legislativo. Isso pode vir a ser contrastado com dados mais conhecidos na literatura como taxa de sucesso, por exemplo, posto que o Executivo é o autor de projetos com impactos orçamentários mais expressivos na municipalidade, a fim de se entender como são manejadas as bases de sustentação parlamentar nos municípios.

## 2.2. Sobre as funções privilegiadas pelos vereadores

Outra lacuna diz respeito à identificação dos fatores que levam um parlamentar a manter a estratégia de atuação no Legislativo próxima do que denominamos “microexecutor”, atendendo demandas variadas dos bairros e da população em geral. Outra possibilidade de atuação seria aproximada do que denominamos “legislador-

-fiscalizador”, ou seja, uma atuação centrada na apresentação de projetos de lei e na realização de fiscalização orçamentária.

Embora a segunda tenha maior impacto na oferta de serviços e políticas públicas nos municípios de modo abrangente, a primeira poderá trazer maior visibilidade e conexão com os territórios com os quais possui vínculo político.

Nas câmaras municipais menores, olhar para a atuação do vereador acaba sendo mais profícuo do que analisar o comportamento dos partidos. Isso não é afirmar que os partidos não importam. Muitas vezes eles orientam os parlamentares em temas de tiragem regional e/ou nacional; definem bandeiras de atuação e promovem a doutrinação conforme a orientação das lideranças, os vínculos com os filiados e os temas que entendem ser mais relevantes localmente. No entanto, em se tratando do comportamento no Legislativo, não raras vezes o vereador é figura solitária do partido.

Há Legislativos municipais cuja fragmentação partidária é tamanha que o parlamentar passa a ser líder de si mesmo se considerarmos a figura da liderança partidária. Portanto, na maioria das câmaras, entender a lógica de atuação do vereador implica em identificar as funções privilegiadas no exercício do mandato e para onde elas apontam em termos de exercício da representação política. Novamente, o fator numérico aqui é de extrema importância, uma vez que a quantidade de atores envolvidos no processo de deliberação implica no tipo de grupo a ser formado, conforme explicitado anteriormente. Em Legislativos municipais de maior porte, o papel de coordenação dos partidos é mais necessário e, assim, faz sentido olhar para essa atuação partidária ao considerar que o partido é o atalho na realização da coordenação parlamentar.

Define-se como perfil “microexecutor” aquele que privilegia no exercício do mandato o atendimento às demandas de bairros ou de cidadãos que almejam acessar benefícios públicos, seja por interlocução individual ou coletiva. Conforme mostram Rocha e Silva (2017), a maioria dos vereadores no estudo realizado apontou que a principal função do vereador é resolver problemas do município, e fazem isso a partir da apresentação de solicitações ao Executivo, seja através das indicações ou mecanismo análogo, ou ainda a partir da ativação dos seus canais de contatos pessoais.

Já como perfil “legislador-fiscalizador” define-se a concentração das atividades legislativas na proposição de projetos de lei e na formalização de requerimentos voltados à realização de fiscalização orçamentária, acompanhamento de contratos lavrados pela Administração Pública, assim como o andamento de políticas e

serviços públicos. Nesse caso, o parlamentar com esse perfil é aquele que, mesmo visualizando custos políticos mais elevados para obter benefícios públicos com suas ações - posto que elas dependem mais da cooperação dos demais vereadores para a aprovação das medidas apresentadas - aposta nesta estratégia. Para ilustrar o argumento, diferente de uma indicação, cuja solicitação é feita individualmente por um vereador e direcionada ao Executivo, sendo o custo de apresentação baixo, projetos de lei e requerimentos de informação exigem aprovação pelos pares no Legislativo para serem encaminhados ao Executivo.

Embora o custo de apresentação de um requerimento possa ser menor que o de um projeto de lei, uma vez que este último demanda do parlamentar acesso a informações prévias acerca do tema a ser legislado, o que pode representar um desafio em muitas realidades locais, o prosseguimento dessa produção legislativa requer esforços individuais do parlamentar para convencer os demais sobre a sua importância.

Portanto, a análise qualitativa da produção legislativa dos vereadores pode apontar caminhos importantes sobre os incentivos que os vereadores acessam mais ou menos no Legislativo para uma atuação próxima ao perfil microexecutor ou legislador-fiscalizador. É claro que o uso de indicações, requerimentos e apresentação de projetos de lei comumente é feito por todos os parlamentares, mas o importante é entender as razões que levam à produção mais intensa de alguns instrumentos em detrimento de outros a fim de relacionar a atuação e produção legislativa com o comportamento do parlamentar. Ademais, ainda é preciso entender como essa atuação se mantém ou se modifica ao longo do mandato em relação à posição do parlamentar frente ao Executivo. Isso permitiria indicar de modo mais apropriado as diferenças entre vereadores governistas, independentes e oposicionistas no exercício do mandato.

Desse modo, é possível que os acordos informais para aprovação garantida de proposições possam servir para mitigar estratégias mais arriscadas de parlamentares, estimulando-os a ter um perfil concentrado em microexecutor, em detrimento de uma atuação próxima a um perfil legislador-fiscalizador, que poderia levá-lo para a oposição sistemática ao Executivo ou para compor com a maioria na Câmara Municipal.



## Considerações finais

Como apontamos anteriormente, as pesquisas em ciência política no nível municipal existem, mas são esparsas e, por vezes, estão presas à matriz institucionalista de tal forma que apenas replicam as hipóteses dos estudos legislativos no plano federal. Nesse sentido, parece mais profícuo investir em abordagens presentes nos estudos mais recentes, que deixam de lado conceitos estanques (como de clientelismo) e se aprofundam na dinâmica das relações sociopolíticas.

Sendo assim, de um lado é necessário aumentar o diálogo entre os estudos e a coesão conceitual, visando um melhor aproveitamento dos potenciais da atual literatura. De outro lado, é fundamental esclarecer de que maneira se dá a barganha entre os atores políticos relevantes no plano municipal, estudando melhor quais são suas preferências, como se dão as interações estratégicas e quais os riscos envolvidos.

De maneira comparada à literatura já consolidada sobre o presidencialismo de coalizão, é oportuno entender qual é a importância da distribuição de cargos na administração pública para aliados, bem como se há correlação entre este processo, o tamanho dos parlamentos e outros parâmetros do município.

Identificamos também a relevância de se compreender melhor como se dá o processo de *credit claiming* diante da distribuição de bens e serviços públicos, uma vez que ele pode ser não somente um instrumento para fortalecer o capital político individualmente, mas uma forma de atrair aliados ou solidificar relações já existentes que impactam na construção/manutenção da governabilidade.

Para além de entender a estrutura da interação estratégica, também é preciso entender melhor seus *payoffs*, ou seja, suas consequências. Por exemplo, em quais contextos e circunstâncias a falta de coordenação política no atendimento das demandas dos vereadores geram consequências negativas? É possível identificar se excessos do Executivo ao não responder às indicações, atrasar a resposta dos requerimentos ou responder a ambos de uma forma que possa ser vista pelos vereadores como dispendente geram atritos com o Legislativo?

A agenda de pesquisa se apresenta aberta também na relação entre a produção legislativa, de indicações e de requerimentos pelo Legislativo e a proximidade ao período eleitoral, e como isso se revela com relação à pressão sobre o Executivo para que sejam atendidos. Também sobre como as relações com os grupos de pressão

locais (de associações de bairro, religiosas, grupos filantrópicos como maçonaria e Rotary, etc) se dão no processo de construção e gestão do apoio político nas cidades.

Em suma, apresentamos possibilidades que, para além do que já descrito, abrem caminho ao entendimento mais específico da realidade política no plano local, fundamental para que a teoria seja útil na resolução de problemas e compreensão da governabilidade nos municípios brasileiros.

## Referências

COUTO, Cláudio.; ABRUCIO, Fernando. Governando a cidade? A força e a fraqueza da Câmara Municipal. **São Paulo em Perspectiva**, v.9, n.2, p. 57-65, 1995. Disponível em: [https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/abrucio\\_-\\_governando\\_a\\_cidade.pdf](https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/abrucio_-_governando_a_cidade.pdf). Acesso em: 22 de agosto de 2023.

DANTAS, H., YEUNG, L. Indicadores de desempenho do Poder Legislativo - o que é possível fazer e por que realizar? In. BARBOSA, M.N.L.. MARINS, C.M.C.G., PIRES, I.M.F. (coord.) **Legística** - estudos em homenagem ao professor Carlos Blanco de Moraes. São Paulo: Almedina Brasil, 2020, pgs 125 a 135.

D'ÁVILA, P. M. F.; CERQUEIRA LIMA, P. C. G.; JORGE, V. Indicação e intermediação de interesses: uma análise da conexão eleitoral na cidade do Rio de Janeiro, 2001-2004. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 22, nº 49, p. 39-60, 2014.

HOYLER, T., GELAPE, L., SILOTTO, G. A construção de vínculos político-territoriais na cidade: evidências de São Paulo. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 27, nº 2, maio-agosto, p. 549-584, 2021.

HOYLER, T. "Representação política e conexão eleitoral: uma etnografia de vereadores e *brokers* em São Paulo". Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

JOFFRE NETO, J. M. **Câmaras municipais no Brasil: ascensão e declínio**. São Paulo: Eaesp-FGV, 2003.

LOPEZ, Felix G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. **Rev. Sociologia e Política**, Curitiba, 22, 153-177, jun. 2004.

MALUF, R. T. "A Câmara Municipal de São Paulo na IX Legislatura (1983-1988) e o processo decisório do IPTU". Dissertação de Mestrado em Ciência Política. UNICAMP, Campinas, 1993.

OLIVEIRA, V. e ISSA, M. Cooperação, iniciativa e controle no processo legislativo municipal de São Paulo entre 2008 e 2016. **Cadernos Adenauer**, v. XVIII, n. 2, p.143-159, 2017.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: EDUSP, 2011 [1971].

SILVA, B. "Partidos políticos e processos decisórios em Araraquara-SP (1997-2008)". Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho". Araraquara, 2013.

SILVA, B. SEINO, E. Poder Legislativo no Brasil. In: José Mario Brasiliense Carneiro; Gustavo Santos;

Eder Brito. (Org.). **Três Poderes e Sociedade no Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Oficina Municipal, 2018, v. 4, p. 9-34.

SILVA, B., SANDES-FREITAS, V. e PIRES, C. O que sabemos sobre governabilidade municipal? In: DANTAS, H. (org.). **Governabilidade**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018, p. 183-201.

SILVA, B. Política em realidade municipal. In: Dantas, Humberto. et al. **Ciência política e políticas de educação: conceitos e referências**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2021.

SILVA, P. "O Poder Legislativo municipal: estrutura, composição e produção". Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

ROCHA, M.; SILVA, B. O poder de indicar: preferências legislativas de vereadores mineiros. **Cadernos Adenauer**, v. 18, n. 2, p. 185-208, 2017.

ROCHA, M. Governismo local: relação Executivo-Legislativo em municípios do estado de Minas Gerais. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 27, nº 1, jan.-abr., p. 189-229, 2021.

VASQUEZ, V., CURTI, H. e SILVA, B. S. Prefeitos e a Construção do Apoio Legislativo nos Municípios. **Dados** [online]. 2021, vol.64, no.02 [viewed 27 September 2021]. <https://doi.org/10.1590/dados.2021.64.2.237>. Available from: <http://ref.scielo.org/t995v2>

TEIXEIRA, M. A. C. "Clientelismo e voto na cidade de São Paulo – 1993/1999: uma análise das relações Executivo-Legislativo e seus impactos no sistema político local". Dissertação de Mestrado. PUC-SP, 2000.



# 6 A comunicação política e a governabilidade durante a gestão de Jair Bolsonaro (2019-2022): o “modelo cercadinho”

**Carolina de Paula**  
**Djiovanni Marioto**

É consenso entre os especialistas em comunicação política no Brasil que a eleição de 2018, em que Jair Bolsonaro (PL) foi eleito presidente, rompeu paradigmas no estilo comunicativo adotado em campanhas. A opção obedecida pela chapa vencedora foi um modelo de comunicação digital fortemente baseado em canais próprios nas redes sociais digitais, além de uma rede de disseminação de mensagens – verdadeiras e falsas – com exitosa coordenação do núcleo duro da campanha. Utilizando redes sociais digitais, foi identificado o uso intensivo da comunicação direta com seus apoiadores, principalmente via frases curtas e chamadas para a ação, pessoal e online, mantendo constantemente a base eleitoral mobilizada e engajada. Nas redes sociais mais voltadas à imagem, vimos uma construção imagética propositalmente simplória e caricata, em contraste com a visão tradicional de profissionalização do candidato, caracterizando Jair Bolsonaro como “persona do povo”. Ao longo do mandato, a relação do governo e do presidente com a grande mídia, exceto alguns veículos escolhidos na condição de aliados, foi radicalmente distinta ao padrão tendencialmente conciliador dos demais presidentes da Nova República.

Neste capítulo, faremos uma análise do estilo comunicativo adotado na gestão de Jair Bolsonaro (PL). Discutiremos através de análises do perfil de comunicação do ex-presidente e de pesquisas com eleitores bolsonaristas o deslocamento e a alteração do papel da mídia tradicional como opção central para a governabilidade, frente a esfera pública digital oriunda das redes sociais.

## 1. O governo Bolsonaro e o “modelo cercadinho” de comunicação política

Em capítulo anterior, ainda no calor pós-eleitoral, Paula e Carvalho (2019) levantaram algumas hipóteses sobre como seria a relação do recém-eleito presidente, Jair Bolsonaro (PL), e a mídia. Baseados no estilo de comunicação adotado ao longo da campanha em 2018 – e nos primeiros movimentos após a vitória do ex-capitão – destacaram que seria esperado um novo modelo, em que as “velhas mídias” seriam aliadas ou, ao menos, teriam seu lugar ressignificado pela gestão do Executivo Federal, em benefício das redes sociais. Os autores questionavam o quanto essa estratégia seria frutífera para a governabilidade e mesmo para a democracia.

A derrota no pleito de 2022 é o evento mais óbvio de que algo não funcionou bem nessa seara, assim como em tantas outras detalhadas ao longo desse livro. Porém, independente de Bolsonaro ser o único presidente a disputar uma reeleição e perdê-la na Nova República, vamos descrever aqui o que chamamos de “modelo cercadinho” de comunicação política. O nome cercadinho faz alusão ao diminuto espaço, cercado por grades em frente ao Palácio da Alvorada, destinado ao contato diário com os apoiadores e usado também pela imprensa, já que essa fora excluída do contato oficial junto à Presidência ao longo da gestão<sup>1</sup>. O nome é adequado para entendermos também o estilo de comunicação – inclusive online – em que o presidente se dirigia somente aos seus apoiadores e eleitores, rasgando o princípio básico da democracia de que uma gestão é feita para todos os cidadãos tão logo a eleição acabe.

Como veremos em seção específica, a constante tentativa de polarizar e criar rachas na opinião pública foi o modus operandi da comunicação, dos canais da presidência nas redes sociais e de todo o discurso público da gestão. A criação permanente e o combate do “inimigo”, figura usada por Bolsonaro e seu governo como instrumento de poder e discurso de mobilização, envolveu também os principais órgãos da imprensa brasileira. Esses foram alçados literalmente para fora do Planalto, inclusive com agressões verbais e físicas aos jornalistas que cobriam a política em Brasília.

---

<sup>1</sup> A figura do porta voz da presidência chegou a ser extinta após tentativas frustradas de Rêgo Cortes, (porta voz até agosto de 2020), efetuar algum diálogo com a imprensa inimiga, leia-se os principais quality papers nacionais, como Folha de S.Paulo, Estadão e O Globo, e especialmente a Rede Globo de Comunicação. Carlos Bolsonaro (Republicanos), filho e figura importante para a definição das estratégias de marketing político e eleitoral do presidente, criticava frequentemente em suas redes sociais a conduta de diálogo do porta voz.

Dados da Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), coletados desde 1989, mostram que a violência contra jornalistas e a imprensa explodiram durante a gestão presidencial em questão (2019-2022). Chama atenção a estratégia central de “descredibilização da imprensa”. Especialmente durante o ano de 2022, foram contabilizados 87 casos de ataques genéricos e generalizados, que buscaram desqualificar a informação jornalística, a maioria presente em discursos do próprio presidente. Segundo a FENAJ, “de 2019 a 2022, Bolsonaro realizou 570 ataques a veículos de comunicação e aos jornalistas, numa média 142,5 agressões por ano; um ataque a cada dois dias e meio” (FENAJ, 2023).

A pandemia da Covid-19 trouxe o maior conflito frente à imprensa tradicional, que na ocasião ainda promovia a cobertura da gestão diretamente do cercadinho da Alvorada. A opção pelo negacionismo ao lidar com a pandemia, fez com que a imprensa intensificasse as críticas ao presidente e suas ações sanitárias, ou melhor, à falta de ações de combate ao coronavírus. Assim, diante da escalada de animosidade física e verbal no cercadinho, por parte do governo e apoiadores, em abril e maio/2020 as principais emissoras de rádio e TV e jornais suspenderam a cobertura in loco. Restavam no espaço os aliados do SBT, Record, RedeTV! e JovemPan (ABRAJI, 2023). A criação de um consórcio de imprensa coletivo para a cobertura da Covid-19 foi a saída encontrada (NOTÍCIAS UOL, 2023).

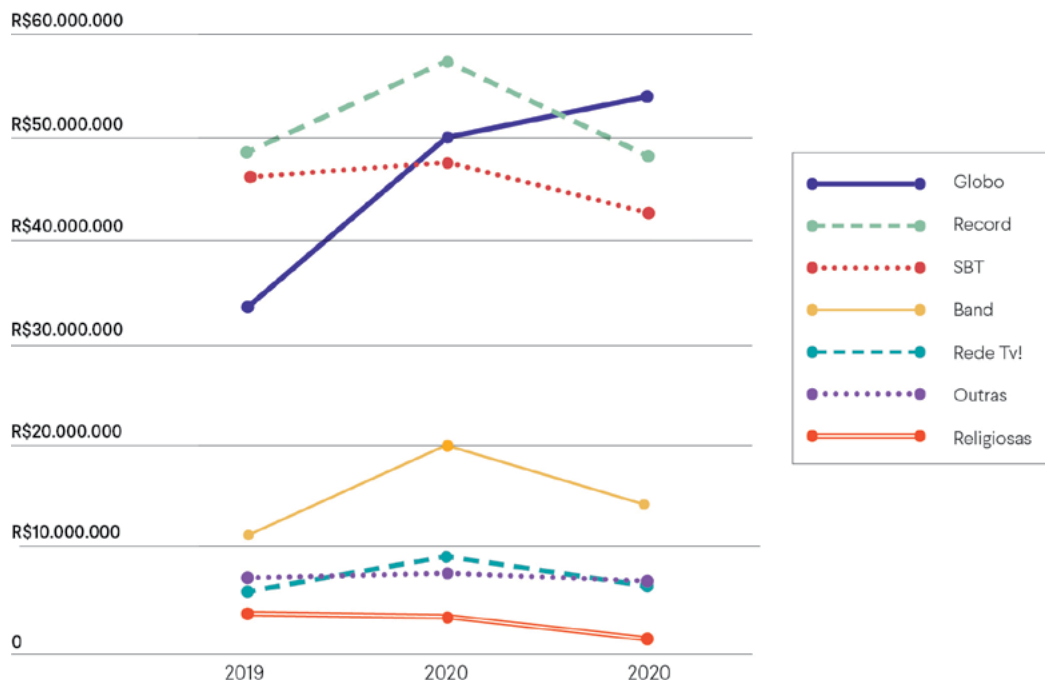
É importante destacarmos que a opção de um modelo de governabilidade cortando relações com as “velhas mídias” não foi adotado. Ou seja, as redes sociais não substituíram o relacionamento com a mídia tradicional, jornais e televisão. O que aconteceu, quando comparamos as relações dos governos anteriores, foi o confronto direto e declarado aos maiores conglomerados de mídia do país. O alvo principal foi a Rede Globo – chamada pelo presidente de “TV Funerária”, pela cobertura dos eventos da pandemia – e os grupos empresariais responsáveis pelos principais jornais impressos, particularmente a Folha de S. Paulo. Notas e recibos de pagamento disponibilizados pela Secretaria de Comunicação Especial da Presidência (Secom) ao Senado na “CPI da Covid-19” em 2021 revelaram que a gestão Bolsonaro pagou cerca de R\$ 1,3 milhões para apresentadores de TV, radialistas, influencers e uma dupla sertaneja fazerem merchandising de seu governo (AGÊNCIA PÚBLICA, 2023). Não por acaso, os apresentadores escolhidos eram funcionários da Band, Record, SBT e RedeTV!

A preferência por empresas de radiodifusão aliadas ao governo era explícita, seja pelos recursos destinados, especialmente no primeiro ano do mandato, seja pela participação do presidente, ministros e secretários em entrevistas para as emissoras.

ras amigas. Foi emblemático também o convite de Bolsonaro, aceito, a Edir Macedo, Sílvio Santos e representantes da Band e da RedeTV! para assistirem ao seu lado os desfiles do 7 de setembro em Brasília, data simbólica para um presidente defensor do militarismo. Ressalta-se aqui, inclusive, que o genro de Sílvio Santos, à época deputado federal de família política do Rio Grande do Norte, se tornou Ministro das Comunicações em pasta criada a posteriori para acomodar membro do Centrão nas relações entre Executivo-Legislativo.

No que diz respeito aos recursos destinados à publicidade de TV é digno de nota uma alteração entre o primeiro ano de gestão e os anos subsequentes. É provável que em 2019 a decisão do presidente e seu gabinete fosse punir a Rede Globo, até então líder das verbas. A Record, de Edir Macedo, e o SBT, de Sílvio Santos, ocuparam o lugar prioritário. Até mesmo os pequenos canais religiosos viram seus orçamentos se multiplicarem em 2019. Porém, o Gráfico 1 nos mostra que em 2020 e 2021 houve um rearranjo da distribuição desses recursos:

GRÁFICO 1: Recursos da Secom para emissoras de TV



Fonte: Secom



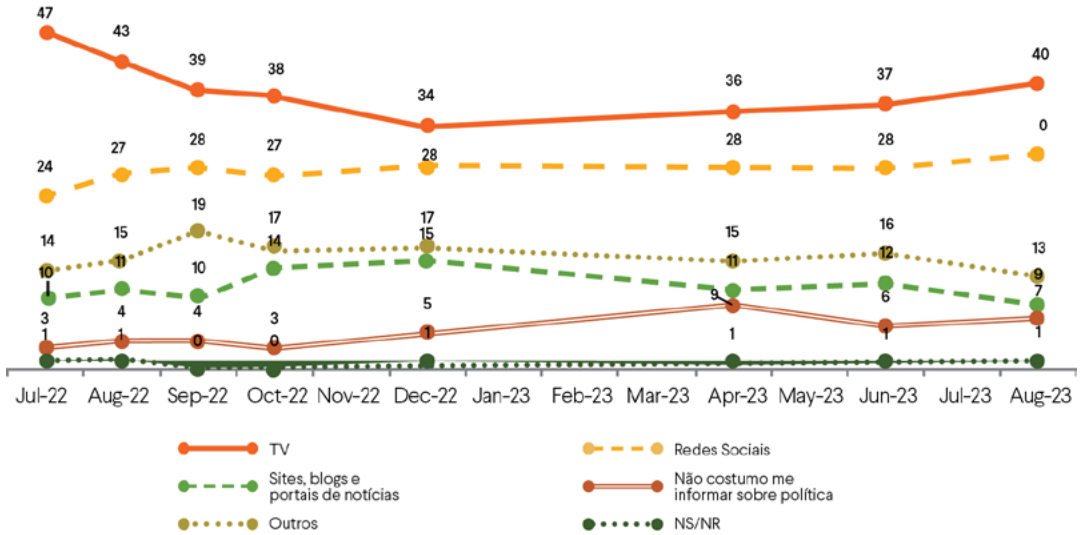
Ainda que em seus canais de comunicação nas redes sociais, e mesmo em discursos presenciais, Bolsonaro seguisse “inimigo” da Globo, o peso da governabilidade começou a incomodar. Foi necessário recuar em algumas decisões, tal como veremos com mais detalhes em outros capítulos do livro, por exemplo, a necessidade de uma coalizão junto aos partidos do Centrão na Câmara dos Deputados e Senado. Estudos do Manchetômetro (MANCHETÔMETRO, 2023) revelam que a cobertura da Rede Globo dos governos do PT (dados de 2014 a 2022), e em particular do presidente Lula durante a Operação Lava Jato, foi ainda mais negativa e crítica aos petistas, um verdadeiro “massacre midiático” (FERES JÚNIOR, 2020). Contudo, observamos que a contrapartida do PT não foi de confronto e ataque, mas sim de diálogo e considerável respeito.

Jair Bolsonaro alimentou cotidianamente as redes sociais de ódio e construiu um ecossistema de informação paralelo fortemente baseado na deslegitimação da mídia tradicional. Veremos a seguir como a participação do seu eleitorado foi parte fundamental para viabilizar esse arranjo comunicacional.

## 2. O eleitorado bolsonarista e os hábitos de mídia

O descrédito na mídia tradicional (televisão, rádio e jornais) não é exclusividade do Brasil nem nasceu com a ascensão de Bolsonaro ao poder. Estudos mostram que o fenômeno ocorre mundialmente desde a virada do século XX (RIBEIRO, 2011; MICK, 2019). A ampliação do alcance da internet no Brasil e o fortalecimento de um ecossistema de desinformação, desde o pleito de 2014 estimulado pela extrema direita, contribuíram para a rivalidade de fontes de notícias, outrora recebidas apenas pelo método tradicional. Contudo, é importante observamos que a obtenção de informação política não deixou de lado essas fontes. Ou seja, no ano corrente, as redes sociais, portais de notícias e blogs ainda não lideram o ranking de preferência da população na busca de notícias. Pesquisa de opinião pública quantitativa nacional, realizada em agosto de 2023 pela Genial/Quest mostra os resultados de “como os brasileiros se informam sobre política”:

GRÁFICO 2: Como se informa sobre política?

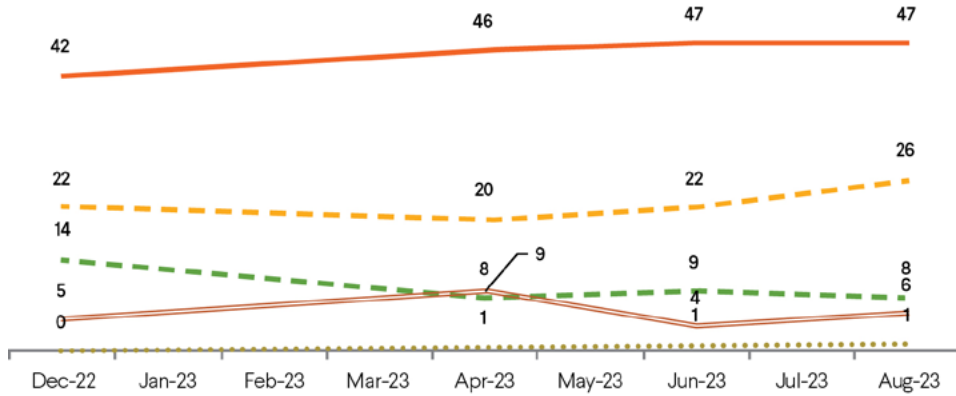


Fonte: Genial/Quest, agosto de 2023.

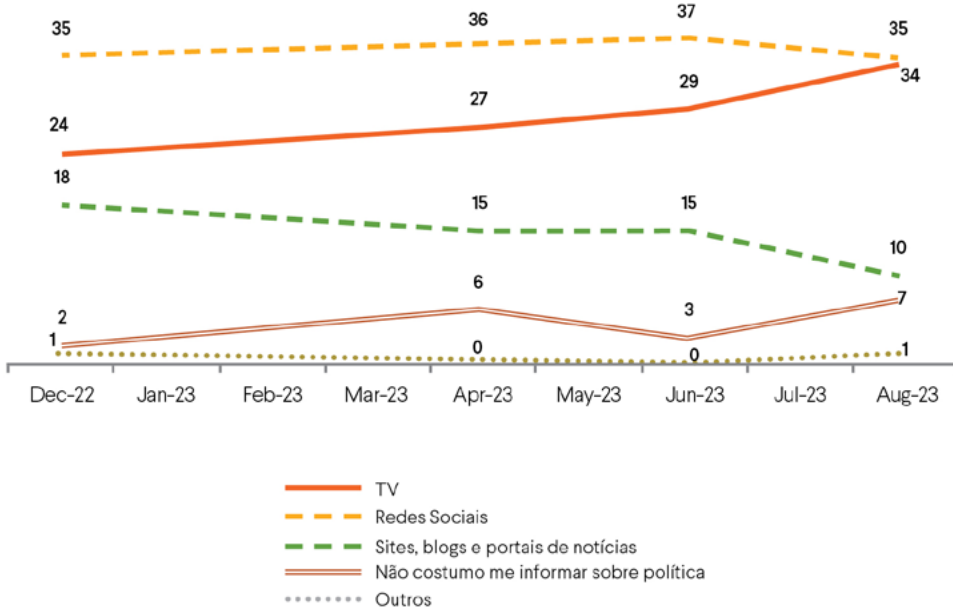
Mesmo com oscilações de 2022 para cá, variando de 34% a 47%, a TV ainda lidera o consumo de notícias. Dados de pesquisas com audiência ponderam a perda de centralidade da mídia tradicional quando observamos que no segmento “sites, blogs e portais de notícias” são destaques justamente os canais ligados aos tradicionais conglomerados de mídia como Grupo Globo e Grupo Folha, G1 e Uol (COMSCORE, 2023). Dito isso, quando separamos os hábitos de mídia dos brasileiros pela preferência eleitoral/política declarada, em Jair Bolsonaro ou Lula, vemos mudanças nesse quadro. A pesquisa feita pela Genial/Quest mostra as distinções entre entrevistados que votaram em Lula e Bolsonaro no 2º turno de 2022, vejamos:

GRÁFICO 3: Como se informa sobre política? Voto 2º turno de 2022

### Lula



### Bolsonaro



Fonte: Genial/Quest, agosto de 2023.

Notamos que os eleitores de Lula preferem mais se informar pela TV frente às redes sociais, 47% e 26% respectivamente, enquanto os de Bolsonaro equilibram a preferência (35% e 34%). Pesquisas qualitativas nacionais realizadas pelo LEMEP-UERJ em 2021 (IREE, 2023) com eleitores de Bolsonaro e em 2023 (MED LEMEP, 2023) identificaram um comportamento bastante concretizado de ódio e ojeriza ao jornalismo feito pela Rede Globo, vista como “emissora esquerdista”, e a migração desse eleitorado para outras emissoras de TV e rádio.

Ao realizarem 24 grupos focais em todas as regiões do país, durante o ano de 2021, Paula e Feres (2021) identificaram que o jornalismo na TV aberta ainda mantém forte influência, embora seja menos popular entre os jovens, que preferem acessar conteúdo nos portais de notícias da internet, como G1, UOL e o feed de notícias do Google, além das redes sociais. Aqueles que apoiavam fortemente o ex-presidente Bolsonaro em 2021 mostraram forte desaprovação em relação à Rede Globo, alegando que a emissora perseguia Bolsonaro e distorcia os eventos. Este grupo preferia acompanhar as notícias pela Record e pelo SBT, com alguns deles também consumindo o conteúdo da CNN, via plataforma do YouTube. Os entrevistados que estavam desapontados com Bolsonaro costumavam se informar principalmente através da Rede Globo, embora também apontassem a “tendência anti-Bolsonaro” da emissora em suas reportagens.

Segundo os pesquisadores, mesmo que muitos apoiadores fervorosos de Bolsonaro acompanhem as notícias políticas pela televisão e internet, consideram os canais de comunicação direta do presidente e de seus filhos como as “fontes oficiais”. Quando desejam verificar a veracidade de uma informação, é lá que buscam “a verdade”. As páginas de Bolsonaro nas redes sociais, seus filhos e até mesmo de sua esposa são consistentemente mencionadas como fontes confiáveis de notícias.

Os achados revelam a centralidade da estratégia do ex-presidente em se comunicar diretamente, sem mediação, com seus eleitores, além do sucesso em promover o descrédito do conteúdo jornalísticos da emissora de maior audiência e crítica a sua gestão, a Rede Globo. Mesmo após a derrota no pleito de 2022 – e somadas às investigações envolvendo corrupção e desvios de conduta do ex-presidente – os monitoramentos recentes do LEMEP-UERJ com eleitores da extrema-direita mostram que dificilmente a emissora carioca reconquistará credibilidade junto a esse público. Até mesmo o conteúdo de “entretenimento” da emissora da família Marinho é descartado e duramente criticado.

### 3. As redes sociais digitais e a comunicação direta de Bolsonaro

Em 2018, a duração do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) foi reduzida de 45 dias e 25 minutos, como era em 2014, para 35 dias, 12 minutos e 30 segundos, Bolsonaro, líder nas pesquisas, teve apenas 8s de propaganda eleitoral (GAZETA DO POVO, 2023). Até o atentado sofrido no início de setembro e após receber autorização médica para estar em eventos no segundo turno, Bolsonaro escolheu não participar dos principais debates televisivos naquele ano reforçando e priorizando sua campanha nas redes sociais (NOTÍCIAS UOL, 2023b). O Twitter e o Facebook continuaram sendo as principais plataformas para o compartilhamento de conteúdo, enquanto o YouTube permaneceu como o principal repositório de vídeos. Notavelmente, uma parcela substancial do conteúdo foi distribuída diretamente através do WhatsApp, e o Instagram emergiu como um espaço adicional para a construção da imagem do candidato e o cultivo de uma conexão mais estreita com os eleitores (SAMPAIO et al., 2020).

Durante seu governo, Bolsonaro construiu sua comunicação principalmente nas redes sociais, evitando e atacando a mídia tradicional. Essa postura foi mantida mesmo após a eleição, com sua primeira declaração sendo feita ao vivo por meio de suas páginas de mídia social, sem a presença da imprensa. Bolsonaro adotou uma postura de confronto contra profissionais de mídia e veículos que publicaram relatórios desfavoráveis a ele, rotulando-os como “fake news”. Ele continuou a usar as redes sociais para divulgar ações do governo, criticar seus oponentes e se defender de ataques. Essas redes se tornaram a principal fonte de informações do governo, e a mídia teve que se referir a essas redes para obter informações (FERNANDES et al., 2021).

A comunicação de Bolsonaro não foi direcionada apenas a um canal ou rede social específica. Foi construída toda uma ecologia midiática de circulação de conteúdos entre as plataformas. Por exemplo, as comunicações e publicações feitas dentro do Whatsapp em sua maioria eram links provenientes de outras plataformas como Youtube, Facebook, Instagram e Twitter (PIAIA, ALVES; 2020). Isso criou um fluxo de consumo e retroalimentação de suas redes sociais.

Cada rede social teve um papel específico durante o governo, servindo primariamente para se comunicar diretamente com seus representados, buscando retirar os interlocutores intermediários como a mídia tradicional. Fazendo paralelo ao

“cercadinho” da Alvorada que concentrava seus apoiadores e por onde ele passava quase diariamente, o bolsonarismo criou seu próprio cercado virtual dentro da internet, transformando o seu Youtube e Facebook em um hub de informações oficiais com lives semanais.

As transmissões ao vivo de Bolsonaro são percebidas como uma plataforma onde ele estabelecia um diálogo que atendia à necessidade de controle de informação de acordo com o que a presidência considerava apropriado e era chamado, a despeito da disseminação de mentiras, de “liberdade de expressão”, termo extremamente caro à percepção de democracia da “extrema direita” no mundo. Além disso, essas transmissões ao vivo eram utilizadas para propagar a “agenda negativa” – ataques a oponentes, desde rivais políticos até a mídia e influenciadores – e para fornecer esclarecimentos sobre a agenda positiva, que incluía as realizações do governo. Bolsonaro também se comprometeu a tentar responder e “encontrar soluções” para as “necessidades do público” expressas nos comentários dos vídeos ao vivo (NICHOLS, 2023).

Segundo Nichols (2023), Bolsonaro empregou suas transmissões ao vivo como uma ferramenta para intensificar a narrativa de descrença na imprensa, espalhar informações equivocadas sobre a pandemia e adotar um estilo de comunicação mais informal para tentar estabelecer uma conexão com seu público.

Essa narrativa de descrença com a imprensa, polarização entre “nós” e o “outro” também faz parte de sua narrativa nas outras redes sociais. Bolsonaro também teve grande presença e atuação dentro do Twitter, mantendo seus representados engajados com mensagens provocativas e “call to action” em consonância com a campanha negativa que também esteve presente no Youtube, atacando seus adversários.

Viscardi (2020) detalhou essa faceta da comunicação política de Bolsonaro no Twitter, destacando as estratégias comunicativas de Jair Bolsonaro na plataforma. Uma das características dos tweets de Bolsonaro é a mobilização de emoções. Essa manifestação recorrente, reconhecida no trabalho de Wahl-Jorgensen (2018) sobre Donald Trump como “populismo raivoso”, é relevante, pois Bolsonaro, ao expressar essas emoções, reflete a insatisfação de seus interlocutores.

Na maioria dos casos, Bolsonaro enquadra o que é dito por outros partidos políticos e pela imprensa como mentiras e fake news. A verdade é entendida, quase exclusivamente, como o que ele ou seus aliados dizem e fazem. A questão da verdade em seus discursos é importante, pois se relaciona com o esforço para deslegitimar veículos

de informação tradicionais (como a imprensa) e especialistas em favor das experiências individuais e emocionais de Jair Bolsonaro.

Durante a pandemia de Covid-19, a maioria de seus tweets se concentrava na autopromoção e na divulgação de ações do governo, com uma porcentagem significativa relacionada à pandemia. Bolsonaro também usou o Twitter para criticar medidas de isolamento social e promover medicamentos ineficazes para o tratamento da Covid-19. Os tweets mais compartilhados por seus seguidores eram aqueles que continham desinformação e evocavam emoções de raiva. No outro espectro, a base de apoio de Bolsonaro compartilhava conteúdos independentemente de seu caráter enganoso ou não, o que teria impactado o desenvolvimento de políticas e ações para combater a pandemia (PENTEADO et al., 2022).

Para além dos discursos inflamados, convocações para a ação e suas publicações no Twitter e WhatsApp, a construção imagética de Bolsonaro dentro do Instagram era muito voltada para mostrar o apoio da população a ele. Assim, o presidente usou o Instagram como uma plataforma proeminente para construir sua imagem política e se conectar com seus apoiadores. Ele tinha um número significativamente maior de seguidores no Instagram (17,6 milhões) em comparação com seus outros perfis de mídia social, como Facebook (13,6 milhões) e Twitter (6,6 milhões) em setembro de 2020 (MENDONÇA; CAETANO, 2020).

Em combinação ao Twitter, o uso do WhatsApp permitiu uma comunicação mais imediata e personalizada com os cidadãos durante a campanha de Jair Bolsonaro, proporcionando agilidade e alcance na comunicação. No geral, o uso do WhatsApp expandiu os horizontes das ações de campanha em 2018, estabelecendo meios para uma comunicação de alta velocidade e intensa com os cidadãos em conjunto com a promoção da figura e imagem de Bolsonaro, e ataques sistematizados a seus opositores (PIAIA; ALVES; 2020; EVANGELISTA; BRUNO, 2019; MONT'ALVERNE; MITOZO, 2019).

Por meio de sua conta no Instagram, Bolsonaro enfatizou a “normalidade” e desconstruiu rituais institucionais. Essa autoimagem de pessoa comum reforçou sua imagem como líder populista. Ao se apresentar como um salvador capaz de “limpar” o país de líderes corruptos, comunistas e ativistas, Bolsonaro apelou para o profundo ceticismo em relação às instituições políticas, particularmente entre os eleitores masculinos. No geral, o uso do Instagram por Bolsonaro permitiu que ele construísse uma retórica visual que ressoava com seus apoiadores e o ajudava a estabelecer uma imagem política considerada forte. Ao utilizar a retórica confrontacional e a

disseminação viral de conteúdo para gerar exposição e construir estruturas interpretativas que se alinhavam com seus objetivos políticos, memes, emojis e imagens desempenharam um papel central nesta batalha discursiva (CORDEIRO et al., 2022; MENDONÇA; CAETANO, 2020; SAMPAIO et al., 2020).

#### 4. O uso do Tiktok no governo Bolsonaro

O TikTok emergiu como uma das redes sociais mais influentes no Brasil e globalmente nos últimos tempos. Foi lançado em 2017 pela ByteDance, uma empresa chinesa, inicialmente caracterizado por vídeos curtos com duração de 15 a 60 segundos, posteriormente expandindo sua capacidade para suportar clipes de até 10 minutos. De acordo com dados do SensorTower (SENSOR TOWER, 2023), o TikTok se destacou como o aplicativo mais popular em todo o mundo durante o primeiro trimestre de 2022, com incríveis 175 milhões de downloads exclusivamente para dispositivos Android. Além disso, o TikTok liderou as estatísticas de downloads no Brasil em 2021 (DATA AI, 2023) com uma impressionante média de 20 horas de uso por mês por parte de seu público.

A interação dos recursos de criação, aliada à capacidade de sobrepor conteúdos por meio de ferramentas de edição acessíveis em dispositivos móveis e ao algoritmo que recomenda novos conteúdos, mesmo de usuários que não fazem parte de sua rede de contatos, confere ao TikTok um caráter singular como plataforma para a produção e consumo de informações (CERVI, TEJEDOR, MARÍN LLADÓ, 2021).

A despeito da predominância de conteúdos de entretenimento na plataforma, isso não impede que criadores de conteúdo também abordem temas políticos, sociais e de identidade que coexistem harmonicamente com os vídeos mais convencionais (CARSON, 2020; GARCÍA, 2021; ZHU et al, 2020). Em uma análise exploratória da hashtag #política em contas brasileiras, Kleina (2020) identificou um notável potencial para a produção de conteúdo político na plataforma, especialmente à medida que as eleições de 2022 se aproximavam.

Adicionalmente, políticos já começaram a explorar parcialmente o TikTok, usando-o como um espaço para se conectar com um eleitorado mais jovem, possivelmente menos ativo em seus perfis em outras redes sociais. Verner (2020) observou que nas eleições municipais de 2020, o TikTok já havia se infiltrado nas contas ativas dos candidatos, embora em uma frequência menor em comparação com as plataformas tradicionais. Além disso, assim como no ativismo e nas campanhas eleitorais, o Tik-



Tok ainda é adotado de forma cautelosa e experimental por veículos de comunicação no Brasil, que estão em busca de formatos e linguagens adequados à plataforma (PEREIRA, MONTEIRO, 2021).

Bolsonaro começou a interação com a plataforma em meados de julho de 2021, postando o seu primeiro vídeo. Em 10 de outubro, em menos de 10 minutos após o anúncio e divulgação no Telegram, ele já tinha cerca de 14 mil seguidores (DATA AI, 2023). Suas primeiras publicações eram trechos de viagens e vídeos de apoiadores (NÚCLEO JORNALISMO, 2023). Até setembro de 2023, Bolsonaro soma 5,5 milhões de seguidores e publicou cerca de 1.076 vídeos que resultaram em mais de 83,5 milhões de curtidas (PODER 360, 2023).

Uma breve análise dos vídeos a partir de visualizações do perfil oficial de Bolsonaro no Tiktok (TIK TOK, 2023) foi feita em 250 vídeos publicados entre janeiro e dezembro de 2022. Nota-se que Bolsonaro utilizou a plataforma TikTok como um meio estratégico para reforçar seus posicionamentos políticos e criticar adversários. Ele frequentemente usou discursos e testemunhos para estabelecer conexões entre situações políticas e econômicas globais e o cenário político brasileiro, particularmente em relação ao governo petista.

Um tema recorrente em seus vídeos foi a exploração de emoções e sentimentos pessoais. Bolsonaro frequentemente se apresentava em situações cotidianas ou emocionais, agradecendo aos eleitores ou expressando suas crenças e valores. Esses vídeos parecem ter sido projetados para humanizar sua imagem e gerar empatia entre os espectadores.

Além disso, Bolsonaro usou a plataforma para destacar realizações de seu governo, geralmente por meio de vídeos editados de momentos de seu mandato. De perspectiva emotiva, muitas vezes acentuada por técnicas de edição como câmera lenta e trilha sonora. Ao analisar a estética dos vídeos, vimos que os filtros deixavam a imagem mais envelhecida, dando um tom rudimentar, longe da estética profissional e das edições que são características da plataforma.

A opção estratégica de Bolsonaro no TikTok em 2022 visava reforçar suas posições para o pleito daquele ano, confrontava adversários políticos e destacava questões eleitorais que ele considerava importante para o seu “cercadinho”.

## Conclusão

Nesse capítulo argumentamos que o “modelo cercadinho”, literalmente adotado em Brasília, e nas redes sociais, é simbólico para sintetizar a comunicação política da gestão 2019-2022 da extrema direita no país. Um modelo de comunicação extremamente focado no estímulo de cisões e ódio entre a sua parcela fiel de eleitores e apoiadores e todo o “restante” da nação, sempre tratada com virulência, desconfiança e segregação. Foi através desse pano de fundo que Jair Bolsonaro fortaleceu um ecossistema de comunicação formado por uma parcela da “mídia tradicional” catapultado via emissoras de TV e rádio aliadas – onde se sentia à vontade para conceder entrevistas – e “novas mídias”, em que as redes sociais ganharam espaço na governabilidade. As “lives das quintas-feiras”, em que o presidente recebia membros da gestão e falava diretamente para o seu público, foi a opção adotada de comunicação direta mais óbvia (emblemática?) desse modelo de divisão do país entre seus apoiadores e os “inimigos”. A comunicação direta se dava ainda em outras esferas, especialmente nos canais de suas redes sociais e núcleo duro (de ministros, secretários e filhos) vistos pelos apoiadores da P residência como as “fontes oficiais” dos eventos da política nacional.

Bolsonaro adotou uma estratégia de comunicação política inovadora, usando as redes sociais como principal meio para se conectar diretamente com os eleitores, controlar a narrativa e criticar oponentes. Ele usou o Twitter para autopromoção e crítica às medidas de isolamento social durante a pandemia de Covid-19, o Instagram para construir sua imagem política, e o WhatsApp para uma comunicação mais imediata e personalizada. No TikTok, Bolsonaro usou a plataforma para reforçar seus posicionamentos políticos e criticar adversários. Ele adotou uma estética simples nos vídeos, afastando-se da estética profissional e de grandes edições que são características da plataforma, para intensificar a conexão com seus eleitores. Apesar das críticas por espalhar desinformação e adotar um estilo de comunicação populista, sua abordagem demonstrou o poder das redes sociais na política contemporânea.

Bolsonaro empregou suas transmissões ao vivo como uma ferramenta para intensificar a narrativa de descrença na imprensa, espalhar informações equivocadas sobre a pandemia e adotar um estilo de comunicação mais informal para estabelecer uma conexão com seu público. Após a derrota na eleição de 2022, Bolsonaro interrompeu suas lives semanais nas plataformas de vídeo, reduziu a frequência de suas publicações, mas ainda mantém em sua biografia a descrição como 38º Presidente da República Federativa do Brasil.

A opção em transformar a Rede Globo e os principais quality papers nacionais em “inimigos da gestão” foi a principal novidade da Nova República. As gestões presidenciais petistas sofreram fortes ataques e críticas da mídia tradicional. Contudo, nunca foi opção de governabilidade de Lula e Dilma promover e deslegitimar o trabalho da imprensa de forma sistemática e em primeira pessoa. Estudos e análises sobre a derrota do projeto da extrema direita em 2022 precisarão levar essa variável em consideração.

## Referências

CARSON, Devin. A Content Analysis of Political Discourse on TikTok. University of Mary Washington Student Research Submissions, n. 415, 2021.

CERVI, L; TEJEDOR, S; MARÍN LLADÓ, C. TikTok y el nuevo lenguaje de comunicación política: el caso de Podemos. *Cultura, Lenguaje y Representación*, v. 26, p. 267-287, 2021.

CORDEIRO, Douglas Farias et al. Cartografando comentários e sentimentos no perfil de Jair Bolsonaro no Instagram acerca da Covid-19. *Galáxia (São Paulo)*, v. 47, 2022.

DE CAMARGO PENTEADO, Claudio Luis et al. Populismo, desinformação e Covid-19: comunicação de Jair Bolsonaro no Twitter. *Media & Jornalismo*, v. 22, n. 40, p. 239-260, 2022.

EVANGELISTA, Rafael; BRUNO, Fernanda. WhatsApp and political instability in Brazil: targeted messages and political radicalisation. *Internet policy review*, v. 8, n. 4, p. 1-23, 2019.

FENAJ. Violência Contra Jornalistas e Liberdade de Imprensa no Brasil, 2023. Disponível em: <https://fenaj.org.br/wp-content/uploads/2023/01/FENAJ-Relat%C3%B3rio-2022.pdf>

FERES JUNIOR, João. Cerco midiático: O lugar da esquerda na esfera 'publicada'. FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG, 2020.

FERNANDES, Carla Montuori et al. PRESS X GOVERNMENT: the populist rhetoric of the covid-19 pandemic on the social network Twitter. *Brazilian journalism research*, v. 17, p. 562-595, 2022.

GARCÍA, Sharon. TikTok: un nuevo entorno para el ciberactivismo y la construcción de sujetos políticos. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Comunicação). Facultad de Comunicaciones y Filología. Carrera de Comunicaciones, Universidad de Antioquia, Medellín, 2021.

KLEINA, Nilton Cesar Monastier. Hora do Tiktok: análise exploratória do potencial político da rede no brasil. *Revista Uninter de Comunicação, Curitiba*, v. 8, n. 15, p. 18-34, dez. 2020.

MENDONÇA, Ricardo F.; CAETANO, Renato Duarte. Populism as parody: The visual self-presentation of Jair Bolsonaro on Instagram. *The International Journal of Press/Politics*, v. 26, n. 1, p. 210-235, 2021.

MICK, J. “Profissionalismo e confiança: o curioso caso do país que acredita mais nos jornalistas do que na mídia”. *Política & Sociedade*, v. 18, n. 43, 2019, pp. 242-60.

MONT'ALVERNE, Camila; MITOZO, Isabele. Muito além da mamadeira erótica: as notícias compartilhadas nas redes de apoio a presidenciais em grupos de WhatsApp, nas eleições brasileiras de 2018. *Anais do 8º Compólitica*, v. 15, 2019.

NICHOLS, Bruno Washington. Comportamento Político em Câmara de Eco: os comentários nas lives do canal do presidente jair bolsonaro no youtube e tre 2019 e 2021. 2023. 181 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023.

PEREIRA, Alexandre André; MONTEIRO, Jean Carlos da Silva. Jornalismo no TikTok: check!. Revista Latino-Americana de Estudos Científicos, v. 2, n.12, 2021.

PAULA, Carolina; CARVALHO, Araré. Mídia e governabilidade: o que esperar da relação do Executivo Federal com a grande mídia tradicional? In: DANTAS, H. (org.). Governabilidade. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018.

PAULA, Carolina; FERES JUNIOR, João. Bolsonarismo no Brasil, 2021. Disponível em: <https://iree.org.br/wp-content/uploads/2021/08/Pesquisa-Bolsonarismo-no-Brasil.pdf>

PAULA, Carolina; FERES JUNIOR, João. Monitor da Extrema Direita. Disponível em: <http://app.med.lemep.net.br/relatorios/23>

PIAIA, Victor; ALVES, Marcelo. Abrindo a caixa preta: análise exploratória da rede bolsonarista no WhatsApp. Intercom: revista brasileira de ciências da comunicação, v. 43, p. 135-154, 2020.

RIBEIRO, Ednaldo. A. "Confiança política na América Latina: evolução recente e determinantes individuais". Revista de Sociologia e Política, v. 19, n. 39, junho, 2011.

SAMPAIO, Rafael Cardoso et al. Instagram e eleições: os stories dos presidenciáveis do Brasil em 2018. Animus. Revista Interamericana de Comunicação Midiática, v. 19, n. 41, p. 178-204, 2020.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; LYCARIÃO, Diógenes. Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação. 2021.

VERNER, Afonso Ferreira. Meu candidato está online? Uma análise do uso de ferramentas de campanha digital nas capitais brasileiras em 2020. Desigualdade e Ciência Política [recurso eletrônico]. / II Seminário Discente de Ciência Política da UFPR, 21 a 24 de setembro de 2021. Disponível em: <<https://eventos.ufpr.br/SDCP/SDCP2021>>. Acesso em 25 de maio de 2022.

VISCARDI, Janaisa Martins. Fake news, verdade e mentira sob a ótica de Jair Bolsonaro no Twitter. Trabalhos em Linguística aplicada, v. 59, p. 1134-1157, 2020.

WAHL-JORGENSEN, Karin. Media coverage of shifting emotional regimes: Donald Trump's angry populism. Media, culture & society, v. 40, n. 5, p. 766-778, 2018.

ZHU, Chengyan; XU, Xiaolin; ZHANG, Wei; CHEN, Jianmin; EVANS, Richard. How health communication via Tik Tok makes a difference: a content analysis of Tik Tok accounts run by Chinese Provincial Health Committees. International Journal of Environmental Research and Public Health, v. 17, n. 192, p.1-13, 2020.

## Sites

Agência Pública, 2023

⟨<https://apublica.org/2021/03/influenciadores-digitais-receberam-r-23-mil-do-governo-bolsonaro-para-propagandear-atendimento-precoce-contracovid-19/>⟩ Acesso em: 5 de novembro

Abraji, 2023

⟨ <https://www.abraji.org.br/noticias/veiculos-de-imprensa-suspendem-cobertura-presidencial-na-porta-do-alvorada>⟩ Acesso em: 23 de setembro

Data AI, 2023

⟨<https://www.data.ai/en/go/state-of-mobile-2022/>⟩. Acesso em: 25 de setembro de 2023.

Fenaj, 2023

⟨<https://feaj.org.br/wp-content/uploads/2023/01/FENAJ-Relat%C3%B3rio-2022.pdf>⟩ Acesso em: 23 de setembro de 2023.

Gazeta do Povo, 2023

⟨<https://especiais.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2018/graficos/tempo-de-tv-dos-candidatos-presidente/>⟩. Acesso em: 06 de novembro de 23.

IREE, 2023

⟨<https://iree.org.br/wp-content/uploads/2021/08/Pesquisa-Bolsonarismo-no-Brasil.pdf>⟩ Acesso em: 25 de setembro de 2023.

Manchetômetro, 2023

⟨<http://manchetometro.com.br/categoria/boletim-m/page/4/>⟩ Acesso em: 25 de setembro de 2023.

Notícias Uol, 2023 a

⟨<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2023/01/28/consorcio-de-imprensa-que-permitiu-transparencia-sobre-covid-chega-ao-fim.htm>⟩ Acesso em: 23 de setembro

Notícias Uol, 2023b

⟨<https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/10/18/bolsonaro-nao-vai-participar-de-debates-nem-viagar-no-2-turno.htm>⟩. Acesso em: 06 de novembro de 23.

Núcleo jornalismo, 2023

⟨<https://nucleo.jor.br/curtas/2021-10-10-bolsonaro-cria-perfil-no-tiktok/>⟩. Acesso em: 25 de setembro de 2023.

PODER 360, 2023

⟨<https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-inicia-divulgacao-de-perfil-no-tiktok-assista-a-videos/>⟩. Acesso em: 25 de setembro de 2023.

SENSOR TOWER, 2023

⟨<https://go.sensortower.com/rs/351-RWH-315/images/Sensor-Tower-Q1-2022-Data-Digest.pdf>⟩. Acesso em: 25 de setembro de 2023.

TIK TOK, 2023

@bolsonaromessiasjair, disponível em: ⟨<https://www.tiktok.com/@bolsonaromessiasjair?lang=pt-BR>⟩. Acesso em: 25 de setembro de 2023.



# 7 A Governabilidade diante dos embates entre o Judiciário e o Executivo (2019 a 2022)

**Leon Victor de Queiroz Barbosa<sup>1</sup>**  
**Ernani Carvalho<sup>2</sup>**

## Introdução ao Crepúsculo do Protagonismo Judicial

Desde a implantação do novo desenho institucional do Judiciário brasileiro com advento da Constituição de 1988 que experimentamos uma crescente influência da Suprema Corte brasileira (Supremo Tribunal Federal – STF) no processo de tomada de decisão. A “Nova República” nasce sobre o império da lei, sobretudo da lei expressa pelas decisões e interpretações realizadas pelo STF.

Após o crepúsculo de instabilidade gerado pelos governos que seguiram logo após a transição política, quando tivemos o governo do presidente José Sarney, que se caracterizou pela hiperinflação que assolava o país e pela confecção da Constituição de 1988 que estabelecia as bases da concertação social pós Regime Militar. Nesse período houve também o grande embate em torno da primeira eleição presidencial direta que nos legou o primeiro presidente civil eleito desde 1964, o presidente Fernando Collor. O impeachment do presidente Collor dois anos após a sua posse foi um experimento inusitado na recém-nascida democracia brasileira. Durante esse conturbado alvorecer das instituições democráticas pouco ou quase nada se ouviu falar do Judiciário, mas as engrenagens de seu protagonismo já estavam em marcha,

<sup>1</sup> Professor Adjunto do Departamento de Ciência Política. Pesquisador do CEL/UFMG e PRAETOR/UFPE. E-mail: leon.victorqueiroz@ufpe.br

<sup>2</sup> Professor Titular do Departamento de Ciência Política (UFPE) e Bolsista de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, também coordena os Grupos de Pesquisa PRAETOR e Polis Capibaribe. E-mail: ernani.carvalho@ufpe.br

tonificadas por um desenho institucional de grande empoderamento ao sistema de justiça como um todo e ao Supremo Tribunal Federal em particular<sup>3</sup>.

Nos anos do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, os quais trouxeram estabilidade política, fiscal e econômica ao país, experimentamos o nascimento das primeiras experiências de interferência do Judiciário nas políticas estabelecidas pelas maiorias eleitas. As diversas liminares impedindo o processo de privatização de empresas públicas proferidas por juízes federais de primeira instância em todo território nacional causaram um caos nas políticas de privatização, gerando instabilidade e insegurança jurídica.

No teatro dos grandes embates políticos em Brasília a disputa também deu sinais de mudanças. Algumas das reformas constitucionais do Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso foram solapadas pelo exercício do veto do Supremo Tribunal Federal. As reformas administrativa e previdenciária, por exemplo, mesmo obtendo o difícil e duro consenso no Congresso Nacional foram defenestradas em algumas de suas proposições. Assim se deu os primeiros rugidos do exercício contramajoritário do Supremo Tribunal Federal que se avolumou e se sofisticou durante o tempo.<sup>4</sup>

Os anos de governo do Partido dos Trabalhadores - PT (Lula 1 e 2 e Dilma 1 e 2) foram de avanços no campo social, na melhoria relativa das políticas públicas e no aumento do gasto social. Esse período se notabilizou pela ampliação do número de ministros indicados pelo PT, alcançado, ao final do período, maioria folgada nas indicações à Corte. Contudo, nem por isso a relação entre Judiciário e Executivo no período foi harmoniosa, longe disso. Os escândalos de corrupção do “Mensalão” e “Petrolão” que culminaram na operação Lava Jato, ampliaram as tensões entre o sistema de justiça e a elite política no geral e entre a Suprema Corte e os Governos petistas em particular<sup>5</sup>.

O histórico de instabilidade política vivido pelo Brasil desde sua independência aliado ao “consenso de 1988”, que elegeu o sistema de justiça como entidade privilegiada para corrigir as divergências políticas, econômicas e sociais, geraram o contexto político que forma a base de funcionamento da relação entre Executivo e Judiciário no Brasil. Esse caldo contextual ganhou contornos dramáticos nos últimos anos a ponto de o ex-presidente Jair Bolsonaro afirmar: “Mais importante que a eleição

<sup>3</sup> Para maiores desdobramentos deste processo vide: Carvalho e Barbosa (2021).

<sup>4</sup> Para uma contextualização das Reformas constitucionais do período vide: Melo (2002) e Jard (2007).

<sup>5</sup> Para uma análise mais aprofundada da relação das elites políticas, Poder Judiciário e Direito penal vide: Carvalho, Paz e Amaral (2023).



para presidente, são duas vagas para o Supremo ano que vem<sup>6</sup>. O presente capítulo busca lançar luz sobre os mecanismos da conturbada relação entre Judiciário e Executivo no Brasil com foco no Governo Bolsonaro.

## Instituições, Crises e a Armadilha de Instabilidade

É consenso para a Ciência Política dizer que as instituições moldam o comportamento dos atores políticos e suas decisões. North (1990) afirma que elas estruturam os incentivos nas interações humanas, sejam eles políticos, sociais ou econômicos. Para ele não há controvérsias de que a performance econômica no tempo é influenciada pela forma como as instituições evoluem.

A evolução institucional envolve mudanças ao longo do tempo e também na interação entre instituições formais e informais. É importante ter em mente o argumento de Coase (1937), segundo o qual os custos de transação são a base para a existência de uma empresa. North (1990) também coloca que informação e execução possuem custos e isso molda a forma como organizações se comportam para atingir os seus objetivos, como a maximização de lucros ou qualquer outro objetivo definido pelas oportunidades concedidas pela estrutura institucional da sociedade. Na persecução desses objetivos, organizações irão alterar incrementalmente a estrutura institucional<sup>7</sup> (NORTH, 1990, p. 73). O autor também ressalta que essas mudanças não são necessariamente produtivas, pois a estrutura institucional tem, frequentemente, incentivos perversos.

Entender a evolução institucional dos três poderes no Brasil é fundamental para buscar explicações no sentido de entender os recentes conflitos vistos nos últimos quatro anos, pois “o arranjo político brasileiro é marcado por complexa engenharia de dispersão e concentração de poderes políticos, que organiza o sistema de freios e contrapesos institucionais do país” (INÁCIO, ROCHA e BARBOSA, 2022, p. 153). Os autores também ressaltam instabilidades democráticas: dois *impeachments* e cinco fechamentos do Legislativo nacional “[...] associados à dispersão de poder e aos consequentes pontos de veto às decisões políticas. Isso torna, segundo esse diagnóstico, muito altos os custos de transação para a formação de maioria política e de governos estáveis” (INÁCIO, ROCHA e BARBOSA, 2022, p. 153).

<sup>6</sup> Bolsonaro: ‘Mais importante que eleição para presidente são 2 vagas para o STF ano que vem’ - Estadão (estadao.com.br)

<sup>7</sup> [...] or other objectives defined by the opportunities afforded by the institutional structure of the society. In the course of pursuing those objectives, organizations incrementally alter the institutional structure. (tradução dos autores).

A lógica da escolha racional nos impõe pensar que diminuir os custos de transação é desejável, entretanto, diminuir custos também implica em custos. Não à toa governadores recorreram e ainda recorrem muitas vezes ao Supremo Tribunal Federal para invalidar legislações estaduais incômodas em vez de utilizar o processo legislativo ordinário, muito mais custoso do que a via judicial, como mostraram Barbosa, Carvalho e Gomes Neto (2010). Para além da distinção entre ativismo judicial e judicialização da política proposta por Barbosa e Carvalho (2016), é preciso compreender que transferir o custo de transação das mudanças institucionais é mais barato e muitas vezes é parte da estratégia política dos partidos políticos, como mostram Taylor e Da Ros (2008), mas os elementos da mudança são incertos, pois a forte independência judicial elimina qualquer forma de *accountability* sobre os ministros da Suprema Corte. Nesse sentido, a imprevisibilidade passa a compor o custo transacional das decisões judiciais, impondo muitas das vezes insatisfação e atritos entre Executivo e Legislativo.

Cooperação é palavra-chave em qualquer contexto de estabilidade democrática e institucional, mas há uma grande distância entre planejá-la e operacionalizá-la.

A teoria dos jogos destaca os problemas de cooperação e explora estratégias específicas que alteram as recompensas aos jogadores. Mas há uma vasta lacuna entre o mundo relativamente limpo, relativo, preciso e simples da teoria dos jogos e a forma complexa, imprecisa e atrapalhada pela qual os seres humanos estruturam a interação humana.<sup>8</sup>) (NORTH, 1990, p. 15)

Construir e coordenar coalizões legislativas é custoso em qualquer país, mas pode ser extremamente mais custoso em alguns a depender do seu desenho institucional e de como a política é operacionalizada na prática. A concomitância de um sistema parlamentarista com um sistema eleitoral proporcional tem rendido à Bélgica dificuldades em formar governos (Lijphart, 2019). Em Israel o contexto geopolítico tem levado a resultados eleitorais que torna difícil criar e manter coalizões estáveis, exceto em caso de ataques externos. Já nos Estados Unidos, é quase impossível para o Executivo que não tem maioria em ambas as casas legislativas, conseguir apoio da oposição para passar sua agenda política. Essa dificuldade é discutida por Bruce Ackerman:

Eu encontro algum conforto nos argumentos de Fiorina e Mayhew, pois eles sugerem que, apesar das recentes falhas espetaculares na cooperação intergovernamental, as coisas poderiam ser bem piores.

<sup>8</sup> Game theory highlights the problems of cooperation and explores specific strategies that alter the payoffs to the players. But there is a vast gap between relatively clean, precise and simple world of game theory and the complex, imprecise and fumbling way by which human beings have gone about structuring human interaction (tradução dos autores).

Claro, é impossível dizer como um sistema parlamentar teria operado durante os anos recentes ou se os americanos serão mais ou menos bem sucedidos em controlar os distintos desafios de seu sistema legislativo no futuro<sup>9</sup>. (ACKERMAN, 2000, p. 645).

Ackerman também ressalta o colapso constitucional: “Num esforço para destruir o seu concorrente, um ou outro poder ataca o sistema constitucional e instala-se como o único legislador, com ou sem a graça redentora de um plebiscito de apoio<sup>10</sup>” (ACKERMAN, 2000, p. 645).

No Brasil, é impossível haver um cenário como o descrito acima, entretanto, a fragmentação partidária acaba levando a uma maior propensão de empoderar o judiciário, como explicou Barbosa (2015; 2023). Essa fragmentação acaba impossibilitando o partido do Executivo em ter maioria própria, exigindo sempre a formação de coalizões. Joseph Colomer (2004) ressalta as dificuldades de se governar com um número efetivo de partidos (NEP) acima de sete, e o maior partido não conseguindo superar 30% das cadeiras legislativas. Aqui o maior partido não consegue mais do que 21% da Câmara dos Deputados e o NEP passou décadas acima de 10 nessa casa legislativa. Dessa forma, o custo de gerir uma coalizão no Brasil é alto e foi estimado por Bertholini e Pereira (2017) através da criação do Índice de Custo de Governo (ICG). Os autores mostram que “coalizões grandes, ideologicamente heterogêneas e desproporcionais tendem a ser mais caras ao longo do tempo” (BERTHOLINI e PEREIRA, 2017, p. 528). Os altos custos de gerência da coalizão exigem do Chefe de Governo altas habilidades políticas para suportar os custos de transação e segurar a frustração de não conseguir avançar em sua agenda política, pois a tentativa de mudar as regras do jogo em benefício próprio podem desencadear problemas de instabilidade política, como Helmke pontua ao dizer que

Se o apoio público às instituições desmoronar, e/ou os líderes reformarem as instituições de tal forma que aumente o risco de a oposição ficar fora do poder, então a teoria sugere que o país estará muito mais propenso a uma armadilha de instabilidade<sup>11</sup>. (HELMKE, 2017, p. 158)

<sup>9</sup> I find some comfort in the Fiorina-Mayhew arguments because they do suggest that, despite recent spectacular failures in interbranch cooperation, things could be a lot worse. Of course, it is impossible to tell how a parliamentary system would have operated during recent years or whether Americans will be more or less successful in controlling the distinctive challenges of their legislative system in the future.

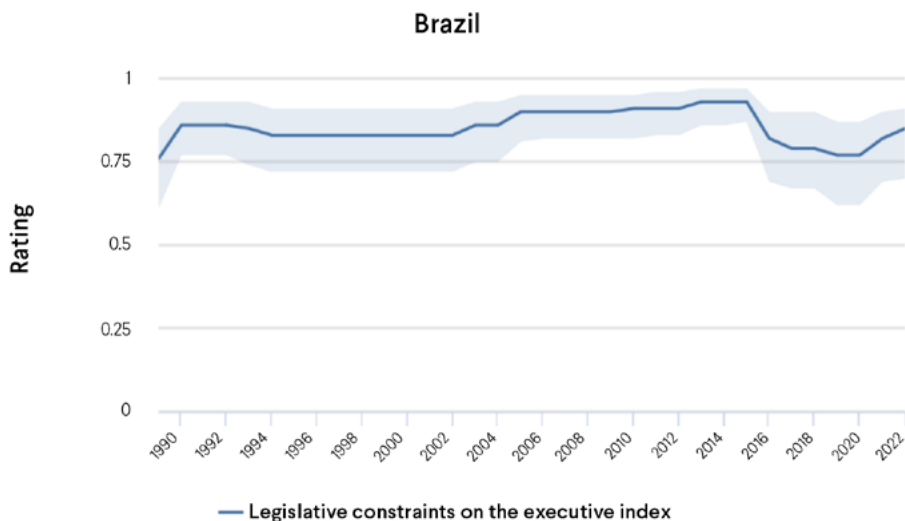
<sup>10</sup> In an effort to destroy its competitor, one or another power assaults the constitutional system and installs itself as the single lawmaker, with or without the redeeming grace of a supportive plebiscite (tradução dos autores).

<sup>11</sup> If public support for institutions crumbles, and/or leaders reform institutions in such way that rises the stakes for the opposition being out of power, then theory suggests that the country will be that much more prone to an instability trap (tradução dos autores).

A chegada de Bolsonaro ao poder em 2019 mostrou uma enorme dificuldade em montar coalizões da forma tradicional: chamando partidos para os ministérios em troca de apoio político no Congresso. Pelo contrário, se colocou avesso a essa prática que afirmou ser a causa dos problemas de corrupção no país. Inicialmente tentou governar com as chamadas bancadas temáticas (segurança pública, religiosa e a do agronegócio), mas se mostrou extremamente difícil, pois não havia nem mesmo entre seus apoiadores consenso suficiente para surtir efeitos práticos na aprovação de sua agenda. O presidente da República também não reconhecia os limites impostos ao Executivo por instituições de controle, como o Legislativo e o Judiciário.

A inabilidade do presidente em montar e coordenar uma coalizão fez com que esse espaço fosse ocupado pelos respectivos presidentes das duas casas legislativas do Congresso Nacional. Em outras palavras, aconteceu um misto de ocupação do vácuo de poder seguido por uma hiper delegação do presidente em troca de governabilidade junto ao Congresso. O mecanismo desse processo de hiper delegação ficou conhecido por “orçamento secreto”. Ademais, ao escolher especificamente o Procurador-Geral da República – PGR, exatamente de acordo com a Constituição, houve um maior controle sobre a atuação do principal ator institucional capaz de responsabilizar o Executivo. Dessa forma, tanto o Congresso Nacional quanto o PGR não impuseram nenhum constrangimento ao Executivo como fica claro no gráfico a seguir.

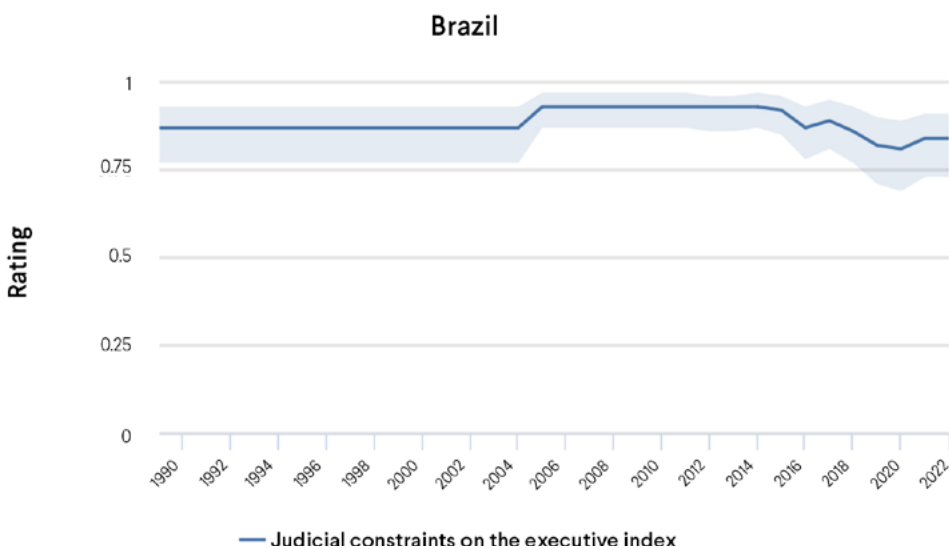
GRÁFICO 1 – Restrições do Legislativo e PGR ao Executivo (1989 – 2022)



Fonte: V-DEM. Variável: v2xlg\_legcon

O índice é uma resposta agregada de especialistas a um *Survey* que coloca o seguinte questionamento: Até que ponto o poder legislativo e as agências governamentais, por exemplo, o controlador-geral, procurador-geral ou ombudsman são capazes de questionar, investigar e exercer supervisão do executivo? As respostas variam entre zero e um. Quanto mais próximo de um, maior é o controle sobre o Executivo. Pelo gráfico acima é possível verificar que a partir de 2016 o controle passou a diminuir, tendo relativa recuperação a partir de 2021, mas sem voltar aos níveis anteriores. Quando esses controles falham, atores políticos descontentes tendem a usar o Judiciário para demandar suas questões. Essas intervenções judiciais geram insatisfações dentro do Executivo, por não poder controlar as decisões. O gráfico a seguir evidencia isso.

GRÁFICO 2 – Restrições do Judiciário sobre o Executivo (1989 – 2022)



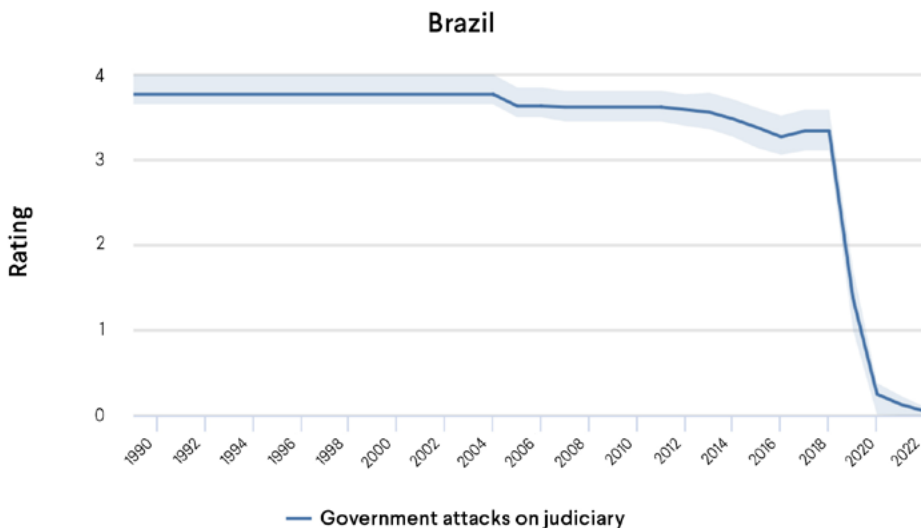
Fonte: V-Dem. Variável: v2x\_jucon

A variável *judicial constraints on the executive index*<sup>12</sup> (v2x\_jucon) condensa a resposta de especialistas à seguinte pergunta: Até que ponto o Executivo respeita a constituição e cumpre as decisões e até que ponto o Poder Judiciário é capaz de agir de forma independente? Quanto mais próximo de 1, mais o Executivo respeita a Constituição e cumpre as decisões judiciais. É possível ver que a partir de 2016 houve uma queda, que se acentua em 2019. Isso evidencia que a diminuição da função fis-

<sup>12</sup> Limites judiciais ao Executivo

calizatória do Legislativo aumenta as chances de o Executivo não aceitar os limites do Judiciário, fazendo com que o Supremo Tribunal Federal seja mais demandado a decidir contra o Executivo, uma vez que o Congresso e outras instituições de controle não estão exercendo seu papel fiscalizatório. Ainda assim, o governo passa a atacar o Judiciário, como mostra o gráfico a seguir.

GRÁFICO 3 – Ataques do Executivo ao Judiciário (1989 – 2022)



Fonte: V-Dem. Variável: v2jupoatck

A variável acima capta as respostas dos especialistas à seguinte pergunta: Com que frequência o governo atacou publicamente a integridade do poder judicial? As respostas são: diária ou semanalmente (zero), mensalmente ou comumente ao ano (1), ocorreram mais de uma vez (2), houve ataques, mas foram raros (3), não houve ataques ao judiciário (4). De 1989 a 2003 a média era 3,77. Ou seja, praticamente nenhum ataque do Executivo ao Judiciário. De 2005 a 2010 a média caiu para 3,62. Em 2016 foi 3,27. Em 2018 subiu para 3,34. Em 2019 despencou para 1,37. Em 2020 foi para 0,25 e depois caiu para 0,13 em 2021. O ano de 2022 fechou em 0,05. Ou seja, durante todo o mandato de Bolsonaro o Executivo atacou o judiciário mensalmente (2019) e de 2020 a 2022 os ataques passaram a ser diária ou semanalmente.

Os discursos do Executivo não apenas atacaram frontalmente o Judiciário, mas também buscaram descredibilizar o processo eleitoral e as urnas eletrônicas, cuja governança eleitoral fica a cargo do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, órgão do Poder Judiciário. Resta realçar que a Presidência do Tribunal Superior Eleitoral é sempre exercida por

um membro do Supremo Tribunal Federal, o que torna o ataque a governança eleitoral por parte do presidente Bolsonaro uma extensão da crise entre Executivo e Judiciário. Dessa forma, as crises políticas iniciadas em 2014 continuaram nos anos seguintes e se agravaram a partir de 2019, levando também consigo uma crise entre as instituições e claramente a tentativa de armadilhas de instabilidade suscitada por Helmke (2017).

## Embates Institucionais e Consequências para a Governabilidade

No governo do ex-presidente Jair Bolsonaro a relação entre Executivo e Judiciário atingiu patamares críticos nunca vistos. A começar pelo comportamento do Executivo federal durante a pandemia do Covid-19. O Chefe do Executivo, contra todos os argumentos científicos e médicos disponíveis, insistia em diminuir o impacto do vírus e recomendava vida normal aos brasileiros. Rapidamente seu comportamento se tornou alvo de ações no STF. Isto aconteceu com a Medida Provisória (MP) nº 926/2020, que atribuiu à Presidência da República a centralização das prerrogativas de isolamento, quarentena, interdição de locomoção e serviços públicos e atividades essenciais. O PDT (Partido Democrático Trabalhista) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6341, alegando que a referida Medida Provisória esvaziava as competências e responsabilidades de Estados e de Municípios para executar medidas sanitárias, epidemiológicas e administrativas em matéria de saúde.

A literatura sobre comportamento judicial em matéria de conflitos federativos e sobre diálogos institucionais aponta para um padrão comportamental majoritário, no qual o STF tem, ao longo dos anos, sucessivamente afirmado e reforçado a predominância da União nas questões federativas, em detrimento dos interesses dos demais entes federativos (Estados, Distrito Federal e Municípios). Entretanto, ao julgar o conflito acerca dos limites federativos à competência legislativa, especificamente quanto aos critérios de isolamento social inerentes às políticas públicas de enfrentamento à pandemia Covid-19, os Ministros do Supremo Tribunal Federal destoam da trajetória dos julgamentos de conflitos federativos (GOMES, CARVALHO e BARBOSA, 2020, p. 193).

O comportamento decisório do STF foi interpretado pelo Governo como uma interferência indevida do Judiciário na arena decisória do Executivo federal aumentando sobremaneira o campo de tensão entre os Poderes. Consequentemente, os ataques do Executivo ao Judiciário não ficaram restritos ao ilimitado mundo dos discursos. O então presidente Bolsonaro protocolou em agosto de 2021 o pedido de *impeachment*

contra o Ministro do STF Alexandre de Moraes. Foi a primeira vez que o Chefe do Executivo pediu a remoção de um membro da Suprema Corte do país. Resta realçar que o Ministro Alexandre de Moraes, então presidente do Tribunal Superior Eleitoral, se tornou *persona non grata* no governo, principalmente ao defender de forma incisiva a credibilidade e o funcionamento da justiça eleitoral. O presidente Jair Bolsonaro chegou a afirmar que sua eleição contra Fernando Haddad em 2018 foi fraudada (CALCAGNO, 2021), o que poderia, no limite, pôr em xeque o seu mandato e o dos parlamentares eleitos para o Congresso Nacional<sup>13</sup>. acho que aqui seria bom referenciar quando e onde ele disse isso, mesmo que seja por uma notícia de jornal.

Para além disto, através da Advocacia Geral da União – AGU, o Executivo, na figura do presidente da República, Jair Bolsonaro, ingressou com Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 877) no Supremo Tribunal Federal (STF) contra o artigo 43 do Regimento Interno da Corte (RISTF), dispositivo que embasou a abertura do Inquérito (INQ) 4781 para apurar notícias fraudulentas, ameaças e outros ataques feitos contra a Corte, seus membros e familiares, ocorridas em qualquer lugar do território nacional. Em resumo, o polêmico dispositivo permite ao próprio tribunal abrir inquérito policial por conta própria. Portanto, um caso típico de autoempoderamento da Corte, onde o próprio Tribunal cria as próprias regras em que irá agir. Tal dispositivo gerou grande celeuma nos extratos jurídicos do país, pois permitia hiper poderes ao STF sem paralelo em modelos democráticos que o Brasil adotou como base.

Estes fatos observados em alguns dos embates retratam o desenrolar de uma profunda crise entre os poderes e a consequente abertura da caixa de pandora das armadilhas de instabilidades. A quebra de braço entre Executivo e Judiciário (STF) foi a grande trincheira, o limite último da sobriedade democrática desde a redemocratização do país.

Alguns dados ilustram essa dramaticidade. Por exemplo, é interessante observar o indicador de governabilidade (I-GOV)<sup>14</sup> que capta o impacto das decisões judiciais na governabilidade. O gráfico abaixo mostra o impacto da revisão judicial na agenda do Executivo.

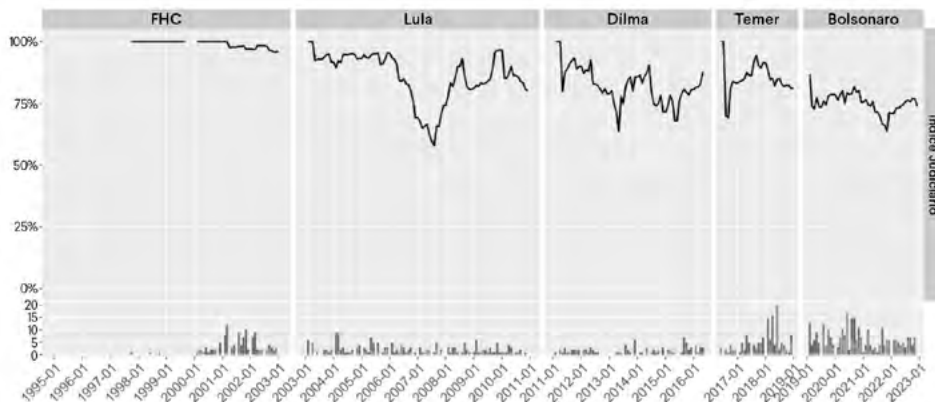
---

<sup>13</sup> Para uma discussão técnica sobre a validade das eleições ver Figueiredo Filho, Carvalho e Silva (2022).

<sup>14</sup> Elaborado pela 4intelligence ai.



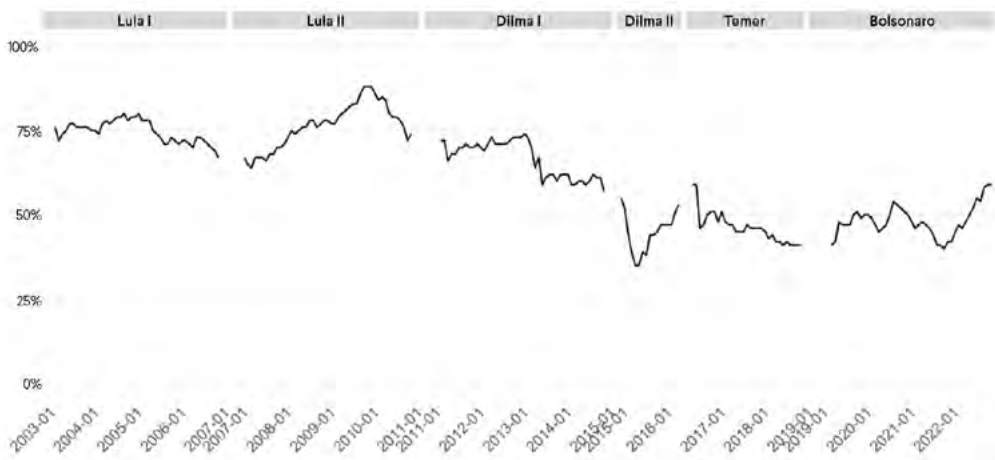
GRÁFICO 4 – Índice de Revisão Judicial (1995 – 2022)



Fonte: Elaboração da 4intelligence

De acordo com o relatório técnico da Consultoria 4intelligence, os dados acima apresentam uma média móvel anual das decisões favoráveis em ADI. O máximo de 100% indica que um dado governo obteve 100% de decisões favoráveis à sua agenda. É perceptível que o Governo Bolsonaro foi o que teve o menor índice, restando claro que a forma com a qual tratou os órgãos da Justiça não lhe rendeu bom resultado do ponto de vista da estratégia governamental, ou seja, as arestas abertas contra o STF em especial foram contraproducentes na busca de melhores índices de governabilidade.

GRÁFICO 5 – Índice de Governabilidade (2003 – 2022)



Fonte: 4intelligence

Já o gráfico 5, na página anterior, mostra o índice de governabilidade<sup>15</sup> (I-GOV) dividido por mandatos presidenciais. É possível observar que, embora o Governo Bolsonaro tenha protagonizado uma agenda de animosidades com o Judiciário, na média o seu índice de governabilidade ficou melhor que o do segundo mandato de Dilma Rousseff e de Temer. Por essa medição, as consequências dos ataques em discursos e de outras tentativas de ataques ao Judiciário, as dificuldades de governabilidade foram mais em função da inabilidade política do Chefe do Executivo, do que de uma interferência da Suprema Corte.

## Conclusões

A literatura internacional tem apontado os problemas dos mais variados arranjos institucionais no mundo, seja através de estudos mais detalhados ou de comparações no estilo de Lijphart (2019). É importante ressaltar a contribuição de Ostrom (2005) sobre a relevância de se entender a diversidade institucional. Do ponto de vista *micro*, todo desenho institucional é singular e possui peculiaridades cujos resultados são impactados fortemente. Embora o Brasil tenha copiado os três elementos (presidencialismo, federalismo, republicanismo) do desenho institucional dos Estados Unidos, o funcionamento do sistema eleitoral é bastante diferente, trazendo problemas complexos como bem mostrou Ames (2003) na obra “Os Entraves da Democracia no Brasil”.

Entretanto, mudanças incrementais foram alterando o desenho institucional brasileiro, seja pelo processo de emendamento constitucional, seja pelas decisões do Judiciário. É praticamente impossível fazer análise política no Brasil sem incluir o Judiciário como variável, dependente ou independente, na equação. No debate sobre a governabilidade não é diferente. Em algum momento uma decisão judicial pode desorganizar o planejamento do Executivo, como no caso da judicialização da saúde em que o erário é fortemente impactado pelo problema de timing ocasionado pelas

<sup>15</sup> De acordo com a 4intelligence: “O Índice de Governabilidade (I-GOV), assim, é composto pela média simples de três dimensões associadas ao fenômeno: a relação da agenda do Executivo com o Legislativo, a partir da aprovação de Medidas Provisórias (MPs); a interação do Planalto com o Poder Judiciário, a partir do posicionamento da Corte Suprema em relação a determinadas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs); e a percepção da Opinião Pública em avaliações do trabalho do presidente. Nota-se com base na combinação dessas dimensões, cada uma construída de forma descrita na seção anterior, intitulada “A estrutura e a lógica do indicador e suas três dimensões”, que o exercício da Governabilidade por parte de um determinado governo é o resultado de um equilíbrio dos mais expressivos. A agenda do Executivo, e seus interesses, precisa estar sintonizada com os demais poderes e com a sociedade por meio de uma legitimidade dimensionada por pesquisas de avaliação”.

decisões judiciais. Nesse sentido, o impacto da atuação do judiciário nas políticas públicas é outro ponto crucial.

Mas, apesar das tensões e dos embates entre 2019 e 2022, a governabilidade e os seus problemas permaneceram dentro de patamares anteriores (ver Barbosa, Fernandez e Gomes Neto, 2018). É possível que o Judiciário tenha tomado o posto de outras questões que dificultam o governar, mas na média, o governo Bolsonaro pontuou dentro do intervalo. Entretanto, para além dos números importa ressaltar que o Judiciário tem grande participação na capacidade de o Executivo governar e isso ficou bastante claro nos últimos 4 anos, e por isso, é fundamental continuar a observar os processos decisórios e a acurácia dos indicadores.

## Referências

ACKERMAN, Bruce. The New Separation of Powers. **Harvard Law Review**, v. 113, n. 3, p. 633-725, 2000.

AMES, Barry. **Os Entraves da Democracia no Brasil**. São Paulo: FGV, 2003.

BARBOSA, Leon Victor de Queiroz, CARVALHO, Ernani. Ativismo Judicial: entre o mito e a juristocracia velada. **Revista Política Hoje**, vol. 25, n. 2, p. 7-20, 2016.

BARBOSA, Leon Victor de Queiroz, CARVALHO, Ernani, GOMES NETO, José Mário Wanderley. Rule of Law e Qualidade Legislativa: evidências do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Informação Legislativa**, vol. 47, n. 186, p. 141-151, 2010.

BARBOSA, Leon Victor de Queiroz, FENANDEZ, Michelle Vieira, GOMES NETO, José Mário Wanderley. Independência Judicial e Governabilidade: Uma aproximação à Relação Judiciário-Executivo no Brasil. In: DANTAS, Humberto. **Governabilidade**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018. p. 107-124.

BERTHOLINI, Frederico, PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 4, p. 528-550, 2017.

CALCAGNO, Augusto Fernandes Luiz. Bolsonaro diz não ter provas sobre fraude nas eleições, apenas indícios. **Correio Braziliense**, Brasília, 29 de julho de 2021. Disponível em: < <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/07/4940596-bolsonaro-diz-nao-ter-provas-sobre-fraude-nas-eleicoes-apenas-indicios.html>. Acesso em: 7 de novembro de 2023.

CARVALHO, Ernani; BARBOSA, Leon V. Q. A Judicialização no Brasil. In: Cunha, Diogo; Chirio, Maud; Nabuco, Rodrigo. (Org.). **O Abismo Brasileiro no Espelho do Mundo**. 1ed. Curitiba: Appris, 2021, v. 1, p. 101-114.

COASE, Ronald. The Nature of the Firm. **Economica**, vol. 4, p. 386-405, 1937.

COLOMER, Joseph. **Cómo votamos – Los sistemas electorales del mundo**: pasado, presente y futuro. Barcelona: Gedisa Editorial, 2004.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson ; SILVA, Lucas ; CARVALHO, Ernani. The forensics of fraud: Evidence from the 2018 Brazilian presidential election. **Forensic Science International**: Synergy, v. 5, p. 108, 2022.

GOMES, J. M. W., CARVALHO, E., & BARBOSA, L. F. A. Políticas Públicas de Saúde e Lealdade Federativa: STF afirma protagonismo dos Governadores no enfrentamento à COVID-19. **Revista de Direito Público**, v. 17, n. 94, pp. 193-217, 2020. Recuperado de <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4395>

INÁCIO, Magna, ROCHA, Marta Mendes da, BARBOSA, Leon Vítor de Queiroz. Instituições Políticas Brasileiras: Um Bicentenário de Construção. In: MOREIRA, Bernardo Motta, BERNARDES JÚNIOR, José Alcione (Coord.). **Estudos sobre o Bicentenário da Independência: Do Império ao Brasil Contemporâneo**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2022. p. 151-199.

JARD DA SILVA, Sidney. **Reforma da previdência em perspectiva comparada**: executivo, legislativo e sindicatos na Argentina e no Brasil. 1. ed. 01. ed. São Paulo: Humanitas, 2007. v. 01. 241p .

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia**. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

MELO, Marcus André. **As reformas constitucionais no Brasil**: instituições políticas e processo decisório. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2002. v. 1000. 248p .

NORTH, Douglas. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: University Press, 1990.

OSTROM, Elinor. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: University Press, 2005.

TAYLOR, Matthew, DA ROS, Luciano. vol. 51, n. 4, p. 825-864, 2008.

# 8 Governabilidade, movimentos sociais e projetos políticos no Brasil contemporâneo (2003-2022)

**Cláudio André de Souza**

## Introdução

Após a redemocratização do Brasil, o conceito de governabilidade foi explorado em alta intensidade com o intuito de explicar o padrão da relação Executivo-Legislativo e a capacidade efetiva dos presidentes eleitos em estabelecer a predominância da sua agenda de governo no Legislativo (ABRANCHES, 1988; KINZO, 1980; FIGUEIREDO & LIMONGI, 1998; SANTOS, 2003).

O avanço da literatura foi fundamental para compreender o grau de estabilidade do sistema político e de que forma os partidos conseguiram produzir coalizões eficazes diante de um padrão de competição política (NICOLAU, 2017). Este avanço permitiu um mergulho empírico nos debates relacionados ao caráter da representação, assim como da participação no que se refere aos vínculos na forma de apoio e interação contenciosa de movimentos sociais e Organizações da Sociedade Civil (OSC) com os governos e partidos, mas diante de ciclos distintos ao longo dos governos dos presidentes eleitos Lula (PT), Dilma Rousseff (PT) e Jair Bolsonaro (PSL).

Nesta direção, este capítulo assume que a percepção sobre o fenômeno da governabilidade está além das relações entre os poderes Executivo e Legislativo, como a organização dessa obra sugere, e pretende compreender os diferentes ciclos de protesto levados à cabo no Brasil nos governos eleitos entre 2002 e 2022, considerando as mudanças e continuidades diante dos repertórios de ação dos principais grupos no cenário político nacional, formas de mobilização, o nível de relação

mais ou menos conflituosa com os governos, os interesses e o impacto político nas condições de governabilidade dos presidentes durante este período.

## Como entender os movimentos sociais?

Diante das várias vertentes teóricas sobre os movimentos sociais, a Teoria do Processo Político (PP) se destaca pelo seu objetivo primaz de refutar conceitualmente a separação abrupta entre movimentos sociais e o Estado, já que para Tilly (2010) somente é possível estudar os movimentos através da aplicação de uma visão ampla que os relacione com outras formas de ação política (ABERS e VON BULOW, 2010).

Doug McAdam e Sidney Tarrow (2011, p. 21-22) destacam a valiosa contribuição de Charles Tilly para a construção de um novo arcabouço teórico imbuído em operar a aproximação entre os movimentos e as arenas do sistema político.

[...] a figura chave, cujo trabalho vinculou política institucional e política dos movimentos desde o início, foi Charles Tilly. Desde sua tese de doutorado, *The Vendée* (1964), passando por suas obras mais importantes no Reino Unido (1994) e na França (1986), até o ápice de sua carreira, com *Contentious Performances* (2008), Tilly rejeitou a estreita divisão das especialidades acadêmicas em favor de um conceito muito mais amplo, a que chamou de “política contestória” [...] No centro da sua perspectiva encontra-se a afirmação de que os movimentos sociais e os sistemas de política institucional são mutuamente constitutivos; de que para entender o fluxo e refluxo dos movimentos, estes precisam ser vistos, pelo menos em parte, como um produto de mudanças em sistemas de política institucionalizada; e de que o inverso também é verdadeiro: mudanças na política institucionalizada muitas vezes resultam de movimentos, um ponto que – junto com Tilly – já discutimos em outro trabalho (MCADAM, TARROW e TILLY, 2001), e que ele desenvolveu em sua obra *Regimes and Repertoires* (2006).

Conforme Euzeneia Carlos (2015), as teorias da Mobilização de Recursos (MR) e do PP tiveram êxito ao concentrar suas pesquisas na busca das condições de emergência, desenvolvimento e sucesso da ação coletiva. É possível observar que na MR o foco é a racionalidade dos indivíduos fruto de um cálculo de custos e benefícios da participação (MCCARTHY; ZALD, 1977).

As críticas de Tarrow (2011) à MR residem na ênfase dada ao caráter individual

e racional dos movimentos sociais, ignorando a relevância da dimensão societária da ação coletiva que se dá por meio da valorização analítica do contexto político-institucional. Para Carlos (2015) a teoria do PP, assim como a Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS) - uma abordagem sociológica que analisa os movimentos sociais emergentes a partir da década de 1960. Ela difere das teorias mais tradicionais dos movimentos sociais, que se concentravam principalmente em questões econômicas e de classe. A TNMS enfatiza a relevância das questões sociais, culturais, identitárias e políticas nos diversos tipos de lutas sociais que ascenderam no período -, perde a capacidade analítica de produzir uma observação sobre as nuances das conexões entre os movimentos sociais e o sistema político à medida que se prende à separação entre sociedade civil e Estado como operação normativa do liberalismo, como já havia ressaltado Evelina Dagnino (2006) ao explorar a dinâmica de interação entre sociedade civil e sociedade política na construção das democracias latino-americanas nas últimas décadas.

Von Bülow e Abers (2011) seguem na mesma direção criticando a perspectiva que acredita que os ativistas interagem com o Estado e não participam diretamente da gestão estatal. Tal compreensão para as autoras pouco avança no reconhecimento de “algumas das relações complexas que existem entre pessoas no aparato estatal e aquelas que agem a partir de organizações de movimentos sociais” (p. 64).

De alguma maneira, os teóricos do PP rejeitam a compreensão da ação coletiva dentro da dinâmica “disruptiva” (protesto público) não institucionalizada e *outsider* ao sistema político (GAMSON, 1990; DALTON & KUSHLER, 1990 apud Carlos, 2015). Hellman (1992, p. 30) chama a atenção para o fato de que dentro das agendas de pesquisas sobre os movimentos sociais, o debate da autonomia como signo da não-relação dos movimentos com o Estado “levava a interpretar toda aproximação dos movimentos com o Estado e partidos sob o signo da cooptação, instrumentalização e subordinação”.

Jack Goldstone (2003) avança o debate entre os teóricos do PP entendendo que em Tilly (1998) se encontra a limitação referente à separação entre movimentos sociais e sistema político, ou seja, como se os movimentos buscassem constranger e desafiar os detentores de poder político como se os movimentos sociais tivessem atores políticos dissociados e opostos ao Estado.

Uma provocação para debate sobre este aspecto reside na aceitação do conceito de projeto político de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) enquanto uma proposta conceitual voltada a reconhecer os movimentos sociais como possuidores de um

**projeto político** em disputa no terreno da sociedade civil e da sociedade política, em diálogo com a noção de matrizes discursivas (*frames*).

Em outros termos, pode se considerar como vantagem interligar os projetos políticos como norteadores de ação e organização dos movimentos sociais, cujo projeto político tende a ser representado por forças políticas que atuam no terreno institucional, como também já nos alertavam Cardoso (1987), Kowarick (1987) e Boschi e Valladares (1987) ao incorporarem em seus trabalhos a dimensão analítica da atuação estatal e os seus efeitos sobre os movimentos sociais com foco no caso brasileiro.

Von Bülow e Abers (2011, p. 63) apontam corretamente para o fato de que não apenas a abordagem do processo político e da política do conflito, mas também parte da literatura sobre sociedade civil cai na “armadilha” de que os movimentos são essencialmente distintos do Estado, ou seja, “esse pressuposto impede que se capturem algumas das relações complexas que existem entre pessoas no aparato estatal e aquelas que agem a partir de organizações de movimentos sociais”. Além disso, é necessário também reconhecer o lugar dos partidos políticos na teia complexa de interação entre movimentos sociais e a política institucional (Swako, 2012; Tataçiba e Meza, 2016; Bringel e Falero, 2016).

Neste sentido, um “caminho alternativo” para o conceito de governabilidade perpassa as condições exógenas existentes diante das relações entre governo e sociedade civil em torno dos projetos políticos em disputa. Conforme Dagnino (2006), podemos entender os projetos políticos enquanto um conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo e representações do que deve ser a vida em sociedade e que nos leva a uma ação política concreta, sendo que a

hipótese central sobre a noção de projetos políticos é que eles não se reduzem a estratégias de atuação política no sentido estrito, mas expressam, veiculam e produzem significados que integram matrizes culturais mais amplas (Dagnino, 2006, p. 39)

Esta perspectiva salvaguarda a relevância da interação dos movimentos sociais com as instituições políticas, isto é, os movimentos são frequentemente uma resposta às políticas estatais, e o Estado, por sua vez, pode influenciar a forma como os movimentos se organizam em torno da ação coletiva (Tilly, 1978). Dagnino define três projetos políticos observados na América Latina: o projeto autoritário ainda latente, mas em baixa; o projeto neoliberal, que se utilizava de um discurso e formas de mobilização da sociedade civil, mas sob o ataque do



Estado como lócus de organização social e política; por fim, o projeto democrático-participativo, que articula a participação e a defesa da igualdade como um elemento fundamental para as novas democracias em curso<sup>1</sup>.

## O lulismo e as ruas (2003-2014)

A ascensão do lulismo como um fenômeno de realinhamento eleitoral (Singer, 2012) conflui para a relação histórica entre Lula, o Partido dos Trabalhadores e os movimentos sociais. A eleição de Lula (PT) em 2002 ocorreu diante de uma frente ampla sob a qual os petistas conduziram uma estratégia de atração de partidos de centro e da direita, assim como obtiveram apoio de um conjunto de lideranças que historicamente marcharam com os adversários do PT desde 1989.

Se a coligação de Lula não refletia uma inflexão radicalmente à direita (PT, PL, PCdoB, PMN e PCB), a postura mais moderada em relação às políticas econômicas reverberada pelo candidato petista e seus principais coordenadores de programa de governo selou a aliança do PT com empresários e lideranças políticas nacionais, como o ex-presidente e à época senador José Sarney (PMDB-AP).

Àquela altura, muitas lideranças políticas e empresariais estavam aderindo a Lula, o que foi importante para sua vitória parcial no primeiro turno com 46,44% ante 23,20% de José Serra (PSDB) e no segundo com 61,27% ante 38,73% do tucano (TSE).

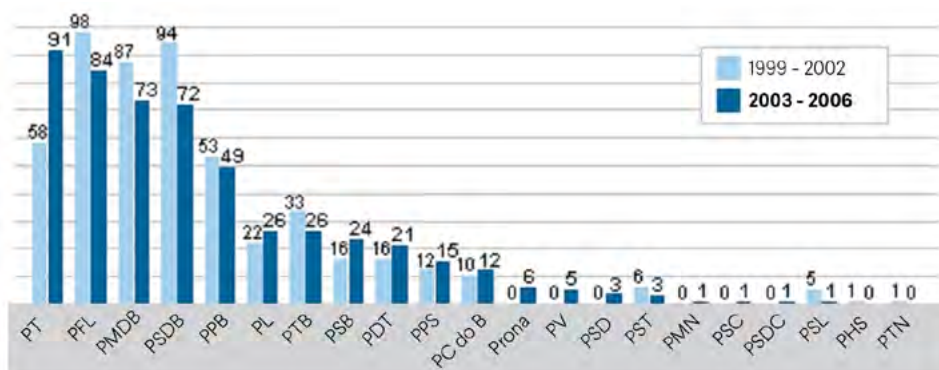
A eleição de Lula se deu mediante o apoio constante dos movimentos sociais que orbitavam a relação com os partidos de esquerda, mas agora diante de uma nova conjuntura: havia a percepção que os movimentos deveriam “disputar” abertamente os rumos do novo governo, buscando defender as pautas de interesse dos movimentos. As mobilizações não cessaram no início do governo Lula, ainda mais diante da proposta de reforma da Previdência, que opusera sindicatos e centrais sindicais logo no início do mandato.

Em abril de 2003, a proposta de reforma foi vista pelos movimentos como uma clara inclinação aos interesses neoliberais, mas havia ali uma intenção do governo Lula em sinalizar ao mercado e ao conjunto das instituições o seu compromisso com a

<sup>1</sup> Os ciclos de protestos podem ser definidos como padrões recorrentes de mobilização e ação coletiva que podem se amplificar e se espalhar, formando um conjunto de protestos em “bloco” no âmbito sócio-histórico. Este conceito é valioso para entender como os movimentos sociais ganham força e se espalham em resposta a desafios sociais e políticos (Tarrow, 2011).

estabilidade econômica. A escolha da reforma da previdência não foi à toa, pois buscava aproximar o governo do Congresso diante de uma governabilidade truncada na Câmara dos Deputados (Gráfico 1). Somadas as bancadas que em alguma medida ofertavam sustentação ao governo anterior, PFL (84), PMDB (73), PSDB (72) e PPB (49) chegavam a 278 deputados federais, nada menos que 54,24% da Câmara.

GRÁFICO 1 – As bancadas eleitas na Câmara dos Deputados, 1999-2002.



Fonte: Folha de São Paulo.

A aprovação da reforma em dezembro de 2003 se deu sob uma onda de protestos de vários setores do serviço público em nível nacional. Nessa conjuntura, a eleição de Lula, um líder operário e sindical, se deu sob um programa de caráter antineoliberal, mas a reforma da previdência impôs uma reviravolta nos repertórios de ação dos movimentos sociais, partindo para uma estratégia unificada de disputa do governo, que se deu sob a fundação ainda em 2003 de um fórum nacional, a Coordenação dos Movimentos Sociais (CMS), que buscou articular mobilizações unificadas e de repercussão nacional.

A disputa nas ruas foi ganhando grandes proporções diante de mobilizações contra a política econômica do governo federal conduzida pelo Presidente do Banco Central (BC), Henrique Meirelles, e o Ministro da Fazenda Antônio Palocci (PT). Em novembro de 2003,

cerca de 2.000 sem-terra acampados em Brasília desde anteontem, quando chegaram as primeiras levas de trabalhadores que vieram protestar na marcha organizada pelo Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo. Esse fórum, composto por diversas entidades, é liderado pelo MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), Contag (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) e

CPT (Comissão Pastoral da Terra). A Folha apurou que o acordo para evitar invasão ou dano a prédio público foi negociado diretamente com o MST, movimento com método de ação tradicionalmente mais radical do que a Contag e a CPT –esta uma entidade da Igreja Católica. A negociação foi conduzida pela Casa Civil, chefiada pelo ministro José Dirceu, e pelo Gabinete da Segurança Institucional, comandado pelo general Jorge Armando Félix. Os dois ministérios, lotados no Palácio do Planalto, desejam evitar a imagem de desordem e de eventual descontrole sobre os movimentos sociais. Em troca, foi oferecida a audiência com Lula e um pacote de atenção política, com encontros com ministros e dirigentes petistas, para facilitar a negociação da reforma agrária com o governo (FOLHA DE S. PAULO, 20/11/2003).

O ciclo de protestos contra o governo, o que alguns chamavam de “fogo amigo”, prosseguiu ao longo dos anos de 2004 (greves estudantis contra a proposta de reforma universitária) e 2005 até estourar o escândalo do mensalão, que envolveu o repasse ilegal de recursos financeiros a deputados federais aliados ao governo, gerando uma CPI e fragilizando ainda mais o presidente e a sua relação com as bancadas partidárias.

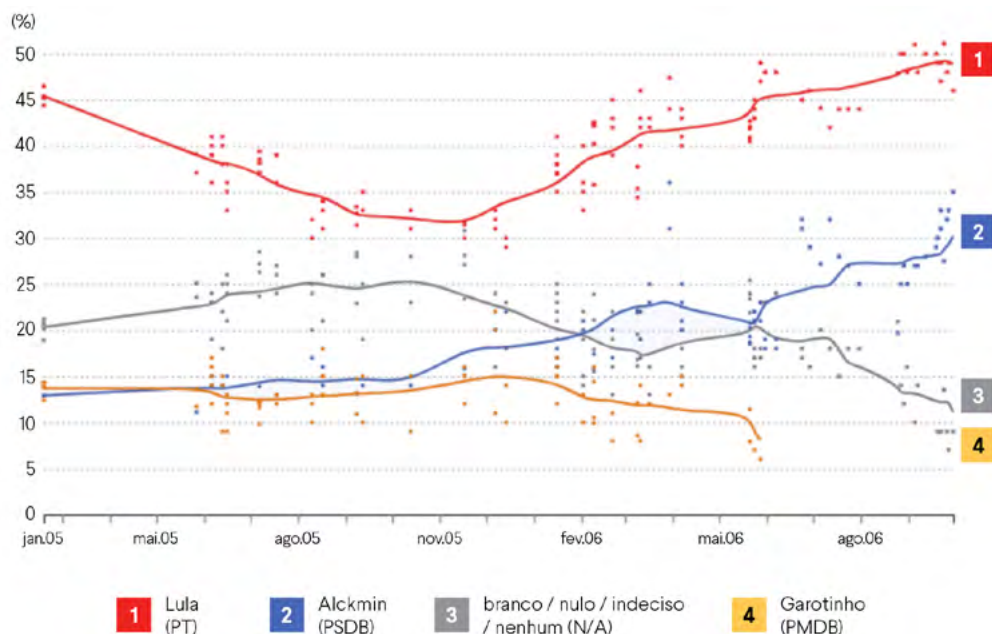
Diante da grave crise política, os movimentos recuaram o seu repertório de confronto ao perceber a queda do “núcleo duro” do governo liderado por José Dirceu, chefe da Casa Civil, que teve a sua saída anunciada em junho de 2005 devido ao suposto envolvimento no escândalo do mensalão. Em seguida, foi a vez de Luiz Gushiken, ministro-chefe da Secretaria de Comunicação de Governo, que pediu demissão em julho de 2005 em meio às denúncias do mensalão. Meses depois foi a vez do ministro da Fazenda Antônio Palocci, que pediu demissão em março de 2006 após ser envolvido em acusações de quebra de sigilo bancário.

Após a estabilização da crise política, a reeleição de Lula ocorreu sob um ambiente de crescimento da economia, ao passo que diversas ações surtiam efeito, tais como a elevação do valor real do salário mínimo, o aumento no volume de crédito e a implementação do Programa Bolsa Família (PBF). Além disso, várias políticas públicas tiveram forte impacto na cooperação interfederativa com os municípios, como o Programa Cisternas, o SAMU 192 e o Luz Para Todos.

A partir do Gráfico 2, é possível observar, conforme as pesquisas eleitorais, que nas eleições de 2006, após o escândalo do mensalão, Lula estabilizou a queda na intenção de votos e passou a ter uma curva de crescimento até as eleições, o que definiu a sua reeleição.

O petista alcançou no primeiro turno 48,60% dos votos ante 41,62% do seu adversário, o ex-governador de São Paulo Geraldo Alckmin (PSDB). No segundo turno, Lula se reelegeu com 60,83%, enquanto Alckmin perdeu votos, ficando com 39,17% dos votos válidos.

GRÁFICO 2 – Agregador de pesquisas de intenção de votos para a eleição presidencial do Brasil, Poder360, 2005-2006.



Fonte: Poder360.

Entre a reeleição de Lula e a eleição da ex-presidente Dilma Rousseff (PT) em 2010, o país prossegue com um rol de manifestações à esquerda, mas sem intensidade quanto à radicalização do confronto político. O caso do movimento estudantil é emblemático. A maioria dos grupos que atua à frente da direção da União Nacional dos Estudantes (UNE) apostou em um repertório de mobilização fora das ruas, ou seja, em uma atuação referente à disputa no âmbito das reitorias sobre os rumos do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni).

Entre 2007 e 2014, o Reuni proporcionou que as universidades federais abrissem mais de 1 milhão de novas vagas em cursos de graduação. Além disso, o programa investiu na melhoria da infraestrutura das universidades, com a construção de novos campi e a aquisição de equipamentos. A disputa do movimento se deu nos

rumos da aplicação de recursos financeiros, planejamento de obras, manutenção de espaços físicos, abertura de novos cursos etc.

Já sob o governo de Dilma Rousseff (PT), as manifestações de junho de 2013 usaram do mesmo repertório de ação de grupos tradicionais, mas agora sob uma disputa entre diferentes projetos políticos. Inicialmente, as manifestações se concentraram em São Paulo (SP) contra o aumento da tarifa do transporte público, mas derivaram para outras pautas diante de um perfil completamente antagônico à luta do Movimento Passe Livre (MPL). Segundo João Brant, em publicação de julho de 2014 na revista *Le Monde Diplomatique Brasil*,

o MPL trabalhou numa perspectiva arriscada. Por um lado, precisava criar um espaço convidativo que ampliasse a adesão à pauta e às manifestações. Por outro, precisava evitar que esse espaço convidativo se tornasse amplo demais, a ponto de fragmentar a pauta e diluir a importância do debate sobre a redução da tarifa. O quadro que se consolidou permitiu as duas coisas. A adesão em massa da população aos protestos até o dia 17 de junho e o caos urbano gerado pela inação da polícia no dia 18 criaram as condições para a revogação da tarifa no Rio e em São Paulo no dia 19. As manifestações do dia 20 vieram ainda na esteira da luta pela revogação das tarifas, mas já traziam diversas outras pautas [...] a partir do momento em que as manifestações cresceram, depois do dia 17 de junho, passou-se a um cenário que misturava a violência ativista com saques e depredações realizados por aproveitadores. Na manifestação realizada no dia 18 em São Paulo, por exemplo, um homem tentou invadir a Prefeitura. Na sequência, foram realizados saques em lojas do centro da cidade. Casos semelhantes ocorreram no Rio de Janeiro, em Belo Horizonte e em várias outras cidades do país. Em muitos desses casos, a polícia demorou a agir. A opção dos prefeitos Fernando Haddad e Eduardo Paes por reduzir as tarifas no dia 19 pode ser creditada também à percepção de que a situação estava completamente fora do controle – tanto de ativistas quanto das forças policiais.

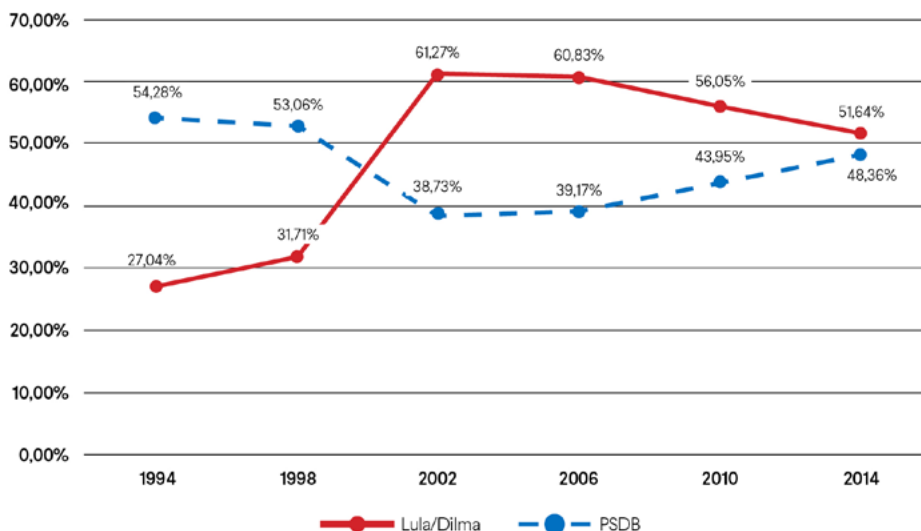
As manifestações seguintes puseram o Planalto em alerta, pois, havia agora uma onda de protestos nas grandes cidades com um perfil antagônico àqueles que estiveram dias antes nas ruas lutando por um transporte público de qualidade, ou contra a cobrança de tarifas. O Ibope ouviu no dia 20 de junho de 2013 cerca de 2.000 pessoas em sete estados e em Brasília, e os resultados foram divulgados pelo Fantástico (Rede Globo). As principais motivações para os entrevistados estavam relacionadas em escala de importância nas reivindicações ligadas ao transporte público (53,7%),

contra a corrupção (49%), redução da tarifa (40,5%), saúde (36,7%), gastos com a Copa (30,9%), Educação (29,8%), entre outras.

O fato é que as manifestações ressoavam críticas amplas aos políticos em geral, que dificilmente poderiam ser absorvidas somente pelo governo petista em âmbito federal. Essa indignação em grande escala dentro e fora das redes sociais conseguiu mobilizar um conjunto de insatisfações que tinha poucas condições de serem resolvidas a curto prazo pela Presidência. Como repertório principal, os protestos passaram hegemonicamente a criticar a corrupção e os serviços públicos como um grande problema de interesse nacional, tendo como pano de fundo os gastos para a realização da Copa do Mundo de 2014.

A reeleição de Dilma aconteceu em meio a uma forte polarização eleitoral, sendo registrada a menor diferença percentual observada nas disputas presidenciais desde a redemocratização (Gráfico 3). As eleições daquele ano se deram sob forte comoção da mudança, seguindo o sentimento e os interesses das ruas nas jornadas de junho de 2013.

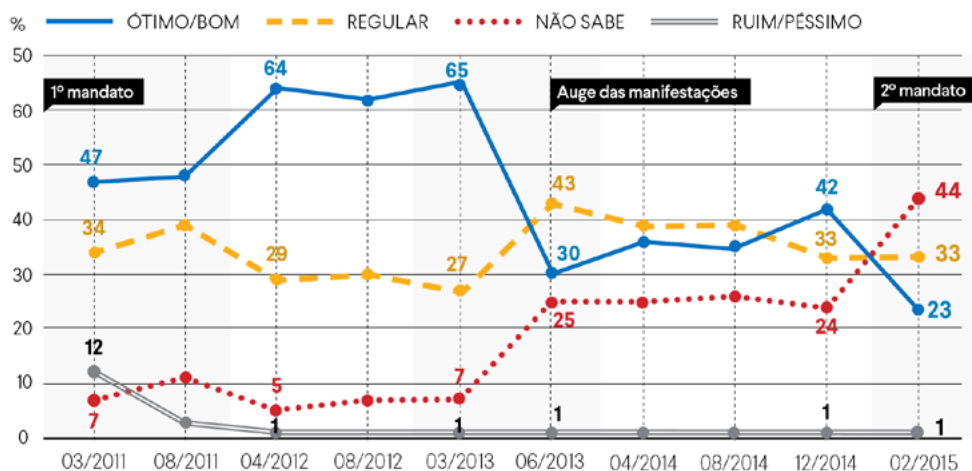
GRÁFICO 3 – Polarização PT x PSDB nas eleições presidenciais, 2º Turno, 2002–2014.



Fonte: elaboração do próprio autor com dados do TSE.

Segundo o Datafolha, a avaliação positiva do governo de Dilma desabou no auge das manifestações de junho de 2013 de 65% para 30%, saltando a avaliação negativa (ruim/péssimo) de 7% para 25% (Gráfico 4). A recuperação da avaliação positiva do governo se deu em ato contínuo às jornadas de junho, seguindo em crescimento até as eleições, o que pavimentou a reeleição da presidente.

GRÁFICO 4 – Avaliação do governo Dilma, Datafolha, 2011-2015.



Fonte: O GLOBO.

## O lulismo e o antipetismo se cruzam (2015-2018)

Mesmo com a derrota nas urnas, a oposição ao PT resolveu dar continuidade ao repertório de confronto das manifestações de junho de 2013, mas agora endereçadas ao novo governo reeleito, explorando os casos de corrupção investigados no âmbito da Operação Lava-Jato.

Os protestos antipetistas se iniciaram antes mesmo da posse da presidente reeleita. Como observa Espiñeira e Matheus (2015), aquilo que aparentava ser difuso nos discursos de manifestantes de junho de 2013 ganhou centralidade na narrativa de mobilização dos manifestantes antipetistas de 2015, enquanto uma reação organizada de grupos da direita para a retomada do poder político após a derrota nas urnas. Wagner Romão (2015) ressalta que a agenda de parte dos grupos à esquerda – os Comitês Populares da Copa – dividiu o protagonismo dessas mobilizações

com os manifestantes convocados pela internet nas páginas de grupos de direita críticos ao governo Dilma e ao PT.

O que unia os manifestantes, sem dúvidas, além das críticas aos casos de corrupção, foi o profundo sentimento contrário ao PT e aos seus líderes. O impeachment de Dilma se justificava, conforme os manifestantes, pela relação orgânica do Partido dos Trabalhadores (PT) com práticas de corrupção (TELLES, 2015).

Um perfil ideológico à direita corrobora com os resultados obtidos pelas pesquisas sobre o perfil dos manifestantes antipetistas que foram às ruas em 2015 e 2016. Segundo o Datafolha, em relação aos manifestantes que foram às ruas no primeiro protesto de 2015 (15/mar.), 82% votaram em Aécio Neves nas eleições de 2014, 37% tinham preferência partidária pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), 37% eram assalariados registrados, 74% foram a uma manifestação pela primeira vez no ano e 76% dos entrevistados frequentaram o ensino superior.

As jornadas a favor do impeachment assumiram um repertório de ação praticamente monopolizado durante muito tempo por grupos e partidos de esquerda, ganhando força e representatividade em todos os estratos sociais, ficando longe de ser uma mera manifestação das elites sociais e econômicas. Quando o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), aceitou a abertura do pedido de impeachment de Dilma em dezembro de 2015 já foi diante de um grande ciclo de protestos contra o governo convocados por entidades como o Movimento Brasil Livre (MBL), Vem Pra Rua (VPR), além de setores empresariais como a Fiesp, entre outros.

Em agosto, as manifestações reuniram 879 mil pessoas, segundo cálculo da polícia, e 2 milhões de pessoas, segundo os organizadores. O maior ato contra o governo em 2015 foi em 15 de março. No bojo das manifestações antipetistas, vários atos contra o impeachment foram realizados, mobilizando diversos grupos e partidos apoiadores de Dilma.

Em maio de 2016, a presidente foi afastada pelo Senado sob forte mobilização dos grupos antipetistas, consolidando a tendência observada desde o início do seu segundo mandato, isto é, o derretimento da base aliada governista no Congresso, sendo que a coligação que reelegeu a petista foi composta por nove partidos: PT, PMDB, PSD, PP, PR, PROS, PDT, PCdoB e PRB. Juntas, essas siglas somavam 306 dos 513 deputados federais eleitos em 2014, dos quais somente 40% (122 congressistas) mantiveram-se fiel à presidente e votaram contra o seu afastamento.

Vários setores ligados aos profissionais da medicina, como o Conselho Federal de

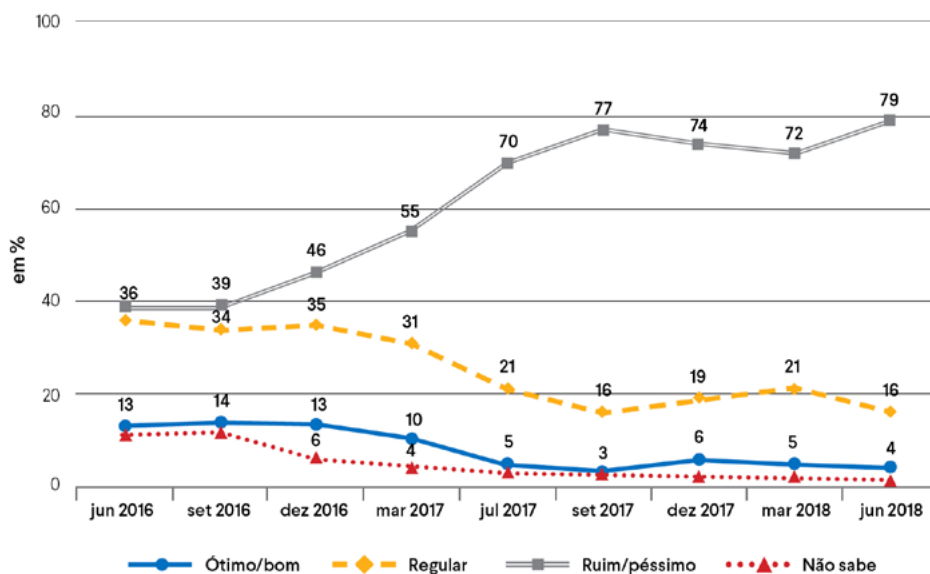


Medicina (CFM), a Associação Médica Brasileira (AMB) e a Federação Nacional dos Médicos (Fenam) estiveram presentes nas manifestações contra o governo e saudaram a posse do presidente Michel Temer, colocando-se à disposição do governo.

## O bolsonarismo em cena (2018–2022)

A Operação Lava-Jato soterrou as chances de o senador Aécio Neves (PSDB) ser mais uma vez o principal candidato de oposição ao PT nas eleições de 2018. A suspeita do seu envolvimento em pedidos de propina delatados pelos donos da JBS, indústria processadora de carnes, retirou o principal nome da oposição ao PT do cenário das eleições presidenciais de 2018. O presidente Michel Temer (PMDB) viveu algo parecido, já que ao ser empossado no lugar de Dilma jamais obteve popularidade, sendo que o emedebista viu a sua avaliação negativa saltar de 36% (jun./2016) para 79% (jul./2018), segundo levantamentos produzidos pelo Ibope (Gráfico 5).

GRÁFICO 5 – Avaliação do governo do presidente Michel Temer (MDB), Ibope, 2016–2018.



Fonte: G1.

A força da agenda lavajatista já havia dado sinais de inflexão na base aliada de Temer, sendo que a delação da JBS levou bancadas de PSB, PPS, PTN e PHS – juntos somando 66 deputados – a anunciarem a saída da base governista. O enfraquecimento de Temer foi levado às ruas com atos de centrais sindicais e movimentos que buscavam criticar medidas adotadas pelo governo do novo presidente, ensejando as manifestações pelo “Fora, Temer!”, que traziam consigo a crítica ao novo governo, bem como as circunstâncias contraditórias que levaram ao afastamento de Dilma.

Com Lula preso pela Lava-Jato e Geraldo Alckmin e o PSDB emparedados pelos desgastes decorrentes da operação da justiça, a polarização observada nas últimas seis eleições (1994-2014) estava perto do fim, já que a candidatura do deputado federal Jair Bolsonaro (PSL) despontava como uma terceira opção entre os eleitores da direita. Para se ter uma ideia, o levantamento feito pelo Datafolha em 13 de abril de 2018, mostrava Bolsonaro com 15% das intenções de voto. O crescimento vertiginoso da sua candidatura veio após o atentado sofrido por ele na véspera do feriado da Independência em um evento de campanha em Juiz de Fora (MG).

Naquele momento, a sua candidatura já contava com associações de policiais e demais organizações ligadas aos militares das Forças Armadas como o principal núcleo social de mobilização da campanha presidencial. Também se somavam os grupos ligados às igrejas evangélicas e todo um aparato societário montado pelas manifestações antipetistas pelo impeachment de Dilma e que vieram à tona no repertório de mobilização meses antes da Greve dos caminhoneiros de maio de 2018. Ao longo dos 10 dias da greve, discursos anticorrupção se somaram às bandeiras defendidas pelo movimento, que em poucos dias se tornou expressivo e provocou impactos à população, em diversos segmentos. Alguns grupos de manifestantes passaram a expressar apoio, inclusive, a um golpe militar.

A vitória eleitoral de Bolsonaro se deu diante da inelegibilidade do principal nome na disputa, o ex-presidente Lula (PT), além do que ficou patente um esgotamento do ciclo político dos partidos de direita, e de centro, liderados pelo PSDB nas últimas seis eleições (1994-2014), das quais a legenda venceu duas e perdeu quatro disputas para os petistas.

Ao contrário do que pregava grande parte dos movimentos sociais e partidos de esquerda, o fenômeno bolsonarista estava longe de estar resumido a uma “militância digital”, e se mostrou orgânica desde o início como um método de confronto político. O padrão de governabilidade escolhido pelo governo na relação com o Congresso Nacional por meio de “bancadas temáticas” visava negociar pautas sem o aval

do presidente da Câmara, Rodrigo Maia (DEM-RJ), assim como visava enfraquecer as lideranças partidárias. No chão da sociedade, Bolsonaro usava as redes sociais como uma dimensão básica de militância, ao passo que incentivava manifestações e protestos, mas voltados para a defesa irrestrita do seu governo.

Este repertório de mobilização fica evidente quando em maio de 2019, o presidente subiu ao palanque em um ato contra o Supremo Tribunal Federal (STF). Em matéria do UOL, Reynaldo Turolo Júnior e Ricardo Della Coletta analisam que

a manifestação em defesa do presidente Jair Bolsonaro em Brasília terminou no início da tarde deste domingo (26) e foi marcada por críticas ao centrão, ao presidente da Câmara, Rodrigo Maia (DEM-RJ), e ao STF (Supremo Tribunal Federal). Os manifestantes começaram a se concentrar em frente ao Congresso Nacional por volta das 10h. Um outro grupo se reuniu no mesmo horário na área do Museu da República, na Esplanada dos Ministérios, e de lá desceu para o Congresso. Além dos ataques ao centrão, a Maia e ao STF, os manifestantes pediram a aprovação da reforma da Previdência e do projeto de lei de endurecimento de regras penais do ministro Sérgio Moro, chamado de pacote anticrime. “Maia & centrão & esquerdistas & MBL boicotam as reformas de crescimento do Brasil”, dizia uma das faixas empunhadas pelos manifestantes. Outro cartaz chamou os ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes, do STF, além de Maia e do presidente do Senado, Davi Alcolumbre (DEM-AP), de “traíras”. Em várias ocasiões, os participantes do ato gritaram palavras de ordem e se referiram ao centrão como “bando de ladrão.” “Não às negociatas, não ao centrão, sim ao governo que nós elegemos”, disse outro manifestante, do movimento Limpa Brasil (FOLHA DE SÃO PAULO, 26/05/2019).

Bolsonaro jogou às claras qual método de relação pretendia impor com os movimentos e grupos societários: ao passo que perseguia organizações da sociedade civil consideradas adversárias (ONGs, movimentos sociais, universidades, sindicatos, artistas etc.), o Planalto usou as forças bolsonaristas para manter um repertório de confronto contra instituições da República. De forma autoritária, vários segmentos organizados da sociedade civil passaram a somar esforços com forças difusas para defender abertamente Bolsonaro como um líder popular social e ideologicamente acima das instituições, como se o seu poder personificado no cargo estivesse hierarquicamente fosse precedente dos ritos constitucionais delimitados jurídico e politicamente.

Este nível de conflito político operado a partir do Palácio do Planalto ocorreu em uma dupla direção, já que ao mesmo tempo em que operou por dentro do governo o ataque à sociedade, também provocou conflitos nos arranjos em torno do presidencialismo de coalizão, o principal arranjo institucional que permitiu a estabilidade do jogo político democrático nas últimas décadas a partir da capacidade de reunir partidos, líderes e agendas dentro do Congresso. Mesmo diante da fragmentação partidária, de acordo com as regras institucionais vigentes, caberia à presidência atos de moderação e articulação capazes de fomentar maiorias estáveis, valorizando os partidos políticos e a divisão de espaço no Executivo.

Ao longo do mandato, Bolsonaro operou a mesma tática repetidas vezes de mobilizar grupos societários como uma forma de endosso das suas medidas no âmbito governamental, o que serviu como tática de mobilização e organicidade dos seus apoiadores. Embora não tenha sido reeleito por uma pequena margem de votos, a menor da história, o presidente findou acusado de manobrar a favor de um golpe de Estado, mais uma vez se servindo dos acampamentos nas frentes dos quartéis como um último ato que visava apostar fichas em uma “insurreição bolsonarista” com o aval de uma parte das Forças Armadas e das polícias militares, conforme relatório final aprovado no âmbito da CPMI dos atos golpistas que ocorreram em 8 de janeiro de 2023.

## Considerações Finais

Os últimos 20 anos foram marcados por ciclos de protesto no Brasil que usaram táticas semelhantes para a organização de atos de grande repercussão nacional. A novidade, a partir de 2013, foi a chegada em cena de segmentos liberais e conservadores em três atos: primeiro como grupos difusos nas jornadas de junho de 2013, em seguida em 2015 por meio das manifestações antipetistas e a partir de 2019 como centro da governabilidade do presidente Jair Bolsonaro.

Com sinais trocados, o bolsonarismo se utilizou das mesmas armas do lulismo, que tinha nos movimentos sociais um elemento fundamental e estratégico na relação com o Congresso diante do papel de “regulação” por parte dos movimentos do que poderia ou não ser flexibilizado diante do presidencialismo de coalizão, vide os conflitos em torno da reforma da previdência em 2003 e da nomeação para o controle da Fazenda do economista, taxado de neoliberal, Joaquim Levy para o segundo governo da presidente Dilma Rousseff.

De forma preliminar, cabe-nos questionar se não se tornou efetivo no Brasil contemporâneo uma espécie de *Governabilidade Participativa*, ou seja: de que forma os presidentes eleitos seguem dependentes de arranjos políticos em torno de uma base social e ideológica, ou seja de dissidências sociais (Abranches, 1988) que ajude na condução das estratégias para a manutenção do governo dentro e fora do Congresso Nacional?

O início do terceiro governo Lula foi simbólico logo no ato de posse, uma vez que a subida na rampa do Planalto ao lado do presidente de figuras que representavam algumas forças societárias importantes trazia consigo uma percepção de retorno dos movimentos sociais como parte relevante da governabilidade petista. No entanto, a tentativa de golpe no oitavo dia de mandato abreviou contraditoriamente esse modelo de governabilidade, reiterando a necessidade de repactuação política do novo governo com forças sociais e político-partidárias de centro e direita em torno do restabelecimento da sua legitimidade e ordem política, o que reduziu o cálculo de confronto do governo e, conseqüentemente, por parte da relação dos movimentos sociais com o governo diante das circunstâncias de enfrentamento mais profundo entre o lulismo e o bolsonarismo. A demissão de mulheres em postos estratégicos do governo, por um lado, pode ser sinal de tal ambiente de conflito e repactuação, assim como queixas de representantes de povos indígenas sobre a ausência do cumprimento de promessas por parte de Lula.

## Referências bibliográficas

ABRANCHES, S. *Presidencialismo de Coalizão: O dilema institucional brasileiro*. **Dados**. Rio de Janeiro, 1988.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. São Paulo, **Lua Nova**, 2009, no.76, p.49-86.

BBC. Greve dos caminhoneiros: a cronologia dos 10 dias que pararam o Brasil. UOL Economia, 30 Mai 2018. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/bbc/2018/05/30/greve-dos-caminhoneiros-a-cronologia-dos-10-dias-que-pararam-o-brasil.htm>. Acesso em: 7 Nov 2023.

BOSCHI, Renato. **A arte da associação**: Política de base e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ/Vertice. 1989.

BRINGEL, Breno Marques. O futuro anterior: continuidades e rupturas nos movimentos estudantis do Brasil. **Eccos-Revista Científica** 11.1, p. 97-121, 2009.

\_\_\_\_\_. Miopias, sentidos e tendências do levante brasileiro de 2013. **Insight Inteligência**, ano XVI, n. 62, Rio de Janeiro, p. 42-51, jul./ago./set. 2013.

CARLOS, Euzenéia. Movimentos sociais e sistema político nas teorias dos movimentos sociais. **Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares**, v. 17, n. 1, 2015.

DAGNINO, Evelina.; OLVERA, A. J.; PANFICHI. 2006. "Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina". In:\_\_\_\_\_; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A (orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e terra, 2006; Campinas, UNICAMP.

ESPIÑEIRA, M. V.; MATHEUS, D. O mosaico das contestações recentes no Brasil (2013-2015): vozes difusas e inimigos diversos. In: SOUZA, C. A.; BARREIROS NETO, J. (Org.). **#democraciabr: o momento político atual**. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2015. p. 147-168.

FIGUEIREDO, A. C. & LIMONGI, F. As Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. **Lua Nova. Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 44, p 81-106, 1998.

FOLHA DE SÃO PAULO. Justiça vê ilegalidade em greve e condena sindicato a pagar R\$ 4,2 mi. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 10 Dez 2002. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u55608.shtml>>. Acesso em: 7 Nov 2023.

\_\_\_\_\_. CUT faz acampamentos e atos contra política econômica de Lula. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 16 Jul 2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1607200424.htm>. Acesso em: 29 Ago 2023.

\_\_\_\_\_. Em Brasília, ataques ao STF e ao centrão marcam atos pró-Bolsonaro. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 19 Mai 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/05/em-brasilia-ataques-ao-stf-e-ao-centrao-marcam-atos-pro-bolsonaro.shtml>. Acesso em: 7 Nov 2023.

G1. Governo Temer tem aprovação de 4% e reprovação de 79%, diz pesquisa Ibope. G1, Data de publicação não disponível. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/governo-temer-tem-aprovacao-de-4-e-reprovacao-de-79-diz-pesquisa-ibope.ghtml>. Acesso em: 29 Ago 2023.

GOLDSTONE, Jack. Bridging institutionalized and noninstitutionalized politics. In: Jack Goldstone (Ed.); **States, parties, and social movements**. Cambridge: Cambridge University Press. 2003. p.1-24.

KINZO, Maria D'Alva Gil. **Representação política e sistema eleitoral no Brasil**. São Paulo: Edições Símbolo, 1980.

KOWARICK, Lúcio. Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** 1.3, p. 38-50, 1987.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney. Movimentos sociais e eleições: por uma compreensão mais ampla do contexto político da contestação. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 28, dez. 2011. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/soc/v13n28/03.pdf](http://www.scielo.br/pdf/soc/v13n28/03.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2013.

MCCARTHY, John.; ZALD, Mayer. (1973). The trends of social movements in America: professionalization and resource 52 *Interseções* [Rio de Janeiro] v. 17 n. 1, p. 15-53, jun. 2015 – CARLOS, Movimentos Sociais e Sistema Político ... mobilization. Morristown, N. J.: General Learning Press.

\_\_\_\_\_. Resource mobilization and social movements: a partial theory. **The American Journal of Sociology**, vol. 82, n. 6, p.1212- 1241, 1977.

MEZA, Humberto; TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais e partidos políticos: as relações entre o movimento feminista e o sistema de partidos na Nicarágua (1974-2012). **Opinião Pública**, v. 22, p. 350-384, 2016.

O GLOBO. Avaliação positiva de Dilma despenca de 42% para 23%, diz Datafolha. **O Globo**, Data de publicação não disponível. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/avaliacao-positiva-de-dilma-despenca-de-42-para-23-diz-datafolha-15276882>. Acesso em: 7 Nov 2023.

ROMÃO, Wagner. Entre a construção da democracia e a política em risco: sociedade civil e manifestações no Brasil recente. In: SOUZA, C. A.; BARREIROS NETO, J. (Org.). **#democraciabr**: o momento político atual. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2015. p. 181-190.

SANTOS, F. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SENADO FEDERAL. Relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) - Versão Consolidada. Senado Federal, Brasília, 17 Out 2023. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2023/10/17/relatorio-cpmi-versao-consolidada\\_231017\\_100010.pdf](https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2023/10/17/relatorio-cpmi-versao-consolidada_231017_100010.pdf). Acesso em: 7 Nov 2023.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SZWAKO, José Eduardo León. **'Del otro lado de la vereda'**: luta feminista e construção democrática no Paraguai pós-ditatorial. Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2012.

UOL. Base que elegeu Dilma é responsável por metade dos votos pró-impeachment. UOL Notícias, 18 Abr 2016. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/04/18/base-que-elegeu-dilma-e-responsavel-por-metade-dos-votos-pro-impeachment.htm>. Acesso em: 7 Nov 2023.

TARROW, Sidney. **O poder em movimento**: movimentos sociais e confronto político. Petrópolis: Vozes, 2009 [1998].

TELLES, H. Corrupção, legitimidade democrática e protestos: o boom da direita na política nacional? Revista Interesse Nacional, ano 8, n. 30, São Paulo, p. 28-46, jul./set. 2015.

TILLY, Charles. From mobilization to revolution. Newberry Award Records, 1978.

\_\_\_\_\_. Movimentos Sociais como política. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, nº 3, p. 133- 159, janeiro/julho, 2010.

VON BÜLOW, Marisa; ABERS, Rebecca. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, ano 13, 2011, n. 28, p.52-84.





# 9 Política externa e governabilidade na Nova República (1985-2022)

**Guilherme Casarões**

O tema da governabilidade sempre foi central nos estudos da política brasileira, notadamente no campo do institucionalismo (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1999; PALERMO, 2000). Ainda que marginal na Ciência Política nacional, a política externa também vem ganhando proeminência, sobretudo a partir de seu enquadramento como política pública (Milani e Pinheiro, 2013). Contudo, ainda não houve esforços buscando compreender o lugar da política externa na capacidade de um determinado governo em avançar agendas, articular grupos de interesse ou manter a lealdade partidária de sua base parlamentar. A ausência de estudos a esse respeito talvez se explique pelos consensos políticos e acadêmicos construídos no Brasil em torno da política exterior, dos quais dois se destacam: o de que a política externa não dá voto e, portanto, não desperta qualquer interesse legislativo; e o de que, no âmbito do poder executivo, o Ministério das Relações Exteriores possui uma espécie de monopólio virtual na formulação e implementação das diretrizes externas do país.

Este capítulo tem como objetivo jogar luz sobre os usos da política externa como instrumento de governabilidade no Brasil ao longo da Nova República. Naturalmente, o recorte não exclui a possibilidade de que outros presidentes no passado, mesmo em períodos autoritários, tenham recorrido aos instrumentos diplomáticos e de comércio exterior para legitimar seu governo junto ao público ou consolidar alianças econômicas, políticas e societárias. Ao longo das últimas quatro décadas, no entanto, as dinâmicas da governabilidade ficaram mais expostas e seus mecanismos, mais amplos e complexos. Tendo isso em mente, o que se pretende com essa discussão é analisar como cada governo utilizou a política externa para ampliar sua governabilidade, definida a partir de duas dimensões: quão concentrado ou disperso está o

poder governamental para tomar decisões, levando em conta as regras do jogo formais e informais vigentes; e qual é a efetiva capacidade de tomar decisões e implementá-las evidenciada pelas gestões governamentais (PALERMO, 2000). Em outras palavras, a governabilidade diz respeito à “capacidade do Estado para implementar políticas públicas, agir de acordo com um conjunto previsível de regras e garantir a ordem” (FAUCHER, 1998, p. 7).

Antes de tudo, é importante definir o que entendemos por política externa. Estamos falando da área particular de ação política dos governos, que abrange três dimensões analiticamente separáveis – político-diplomática, militar-estratégica e econômica – e que se projeta no âmbito externo ante a uma ampla gama de atores e instituições governamentais e não-governamentais, tanto no plano bilateral quanto no plano multilateral (RUSSELL, 1990 *apud* OLIVEIRA, 2005). A política externa coloca-se como um dentre diversos instrumentos à disposição de presidentes para implementar sua agenda interna, garantir apoio legislativo e arbitrar as relações entre Estado, mercado e sociedade (ver FAUCHER, 1998). Para os propósitos deste capítulo, discutiremos três dimensões de governabilidade que são afetadas (de maneira deliberada ou não) pela política externa: (1) apoio político-partidário na composição de gabinetes e na relação com o Legislativo; (2) alianças com atores sociais e grupos de interesse econômicos; (3) popularidade presidencial. Ainda que interligadas, essas dimensões serão tratadas de maneira específica ao longo do texto, na medida do possível.

Por se tratar de uma discussão incipiente, optamos por realizar uma análise cronológica dos governos da Nova República. Dividiremos a análise, portanto, em sete seções. A primeira tratará da primeira década da recente experiência democrática, mostrando como os governos de José Sarney, Fernando Collor de Mello e Itamar Franco usaram a política externa para governar num contexto de incertezas e instabilidade institucional. A segunda abordará os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, com ênfase nas transformações do Estado brasileiro na era da globalização econômica. Na terceira parte, falaremos do governo de Luiz Inácio Lula da Silva e dos desafios de se manter a estabilidade política diante de um ambicioso projeto de protagonismo internacional. A quarta parte discutirá o governo Dilma Rousseff e os descaminhos da governabilidade à luz da política externa. Em quinto lugar, trataremos o governo Temer como exemplo do uso da política externa para o avanço de uma agenda reformista. Sexto, analisaremos a recente experiência do governo Bolsonaro a partir da significativa ruptura externa por ele empreendida. Por fim, um segmento conclusivo apontará caminhos de pesquisa futuros a partir não só da experiência pretérita, como dos primeiros movimentos do terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva.

## A primeira década da Nova República: Sarney (1985-1990), Collor (1990-1992) e Itamar (1992-1995)

Ainda que estejamos falando de experiências bastante distintas entre si, a decisão de agregar os três primeiros presidentes da Nova República, perfazendo a primeira década pós-autoritária no Brasil contemporâneo, deve-se ao fato de que todos eles governaram sob o pano de fundo de uma profunda crise institucional, herdada do regime militar e não inteiramente solucionada com a promulgação de uma nova Constituição. Segundo Faucher (1998), “até 1994, tanto por razões sistêmicas quanto estruturais, o Brasil esteve na iminência de um colapso de suas instituições”. Ou seja, a governabilidade estava menos ligada às relações Executivo-Legislativo ou à dimensão do pacto federativo e mais atrelada à capacidade institucional do governo. A esse respeito, os presidentes precisavam trabalhar em duas diferentes trincheiras: garantir a legitimidade das ações governamentais por meio do apoio de setores econômicos ou sociais e aprimorar o desenho institucional de modo a viabilizar a implementação de políticas.

Quando José Sarney tomou posse como o primeiro presidente civil após 21 anos de regime militar, em março de 1985, o Brasil vivia uma dupla crise. Do ponto de vista político, a hospitalização e subsequente falecimento de Tancredo Neves estreitou a autonomia da nova gestão, mantendo certa tutela militar sobre os civis e dificultando a articulação das forças políticas do novo governo. Em termos econômicos, o país testemunhava o colapso do modelo nacional-desenvolvimentista, comprometido pela escalada inflacionária e pela insustentabilidade da dívida externa. Sarney, portanto, optou por uma saída conservadora para seu governo, preservando pontos fundamentais da agenda política do antigo regime. No campo da política externa, sustentou as linhas de inserção internacional da década anterior, asseguradas pela nomeação de um Secretário-Geral do MRE de forte perfil político, o embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima. Para a chefia do ministério, manteve o nome de Olavo Setúbal, banqueiro fundador do Itaú e ex-prefeito de São Paulo, filiado ao Partido da Frente Liberal (PFL, atual União Brasil).

Convidado por Tancredo, Setúbal pretendia atacar a dupla crise brasileira ao se aproximar dos Estados Unidos, conferindo legitimidade política ao novo governo, além de encabeçar um processo de liberalização comercial que garantisse ao Brasil margem para negociar a dívida externa. Os canais do novo chanceler com o mundo empresarial possibilitaram a Sarney manter o apoio das elites econômicas e controlar o movimento de abertura de mercados, que ainda encontrava resistência

entre poderosos grupos produtivos, como a indústria farmacêutica, automotiva e de informática. Mesmo após a saída de Setúbal para disputar o governo de São Paulo, quando foi substituído pelo ex-governador paulista Abreu Sodré, a dinâmica da política exterior pouco se alterou. As boas relações com o empresariado nacional permitiram que o Brasil resistisse às pressões econômicas vindas da administração Reagan pela abertura irrestrita dos mercados brasileiros e abriram caminho para que Sarney, após o sucesso fugaz do Plano Cruzado, empreendesse uma ambiciosa estratégia de populismo econômico, centrada na moratória da dívida externa, anunciada em fevereiro de 1987 (BATISTA JÚNIOR, 1988).

Pensada para recuperar a popularidade de um governo enfraquecido, a decisão unilateral de interromper o pagamento dos juros da dívida surtiu o efeito contrário, sendo duramente criticada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e minando a confiança popular (e internacional) em Sarney até o fim de seu mandato. Isso joga luz sobre a postura externa do próximo presidente, Fernando Collor de Mello. Desde a campanha, o ex-governador de Alagoas, filiado ao desconhecido Partido da Reconstrução Nacional (PRN), investiu na construção de sua legitimidade por meio da política exterior. Percorreu o mundo como candidato e presidente-eleito, buscando apoio para a abertura econômica e para a renegociação da dívida externa em termos favoráveis. Ao chegar à presidência, ocupou-se de nutrir boas relações pessoais com os dirigentes de países credores, notadamente com o presidente americano, George Bush (CASARÕES, 2014).

Pilotando um governo com apoio minoritário no Congresso, Collor apostou na governabilidade pela personalização do processo decisório, sobretudo por via de decretos e medidas provisórias. As nomeações para os ministérios da Economia (a economista Zélia Cardoso de Mello) e Relações Exteriores (o jurista Francisco Rezek) indicavam, como o próprio presidente havia sugerido, que ele seria o principal responsável pelas decisões econômicas e diplomáticas. Para tanto, precisaria modificar o equilíbrio de forças das burocracias governamentais. O primeiro passo foi concentrar múltiplas funções ligadas à liberalização econômica e à negociação da dívida no superministério econômico, que fundia Fazenda e Planejamento. O segundo foi esvaziar a capacidade de resistência do Itamaraty a mudanças de direção da política externa: além de manter um quadro externo à carreira diplomática como chanceler, realizou uma reforma no organograma do MRE, criando uma estrutura tripartite de Secretários-Gerais destinada a evitar uma figura politicamente forte a cargo da gestão ministerial (CASARÕES, 2014).

Sem sustentação parlamentar, Collor governou com bastante dificuldade e teve seu mandato abreviado pelo impeachment em setembro de 1992. A brutal iniciativa de

conter a inflação pelo bloqueio de ativos financeiros, que teoricamente asseguraria alguma margem para encaminhar o problema da dívida externa, não encontrou sustentação nas relações internacionais do país e foi incapaz de impedir a escalada inflacionária nos anos seguintes. Ainda assim, o presidente logrou manter algum apoio popular ao longo dos primeiros anos, tendo a política externa como eixo central. Em linha com os debates multilaterais que ganhavam força nas Nações Unidas, seu governo tomou medidas importantes no campo dos direitos humanos, meio ambiente e políticas indigenistas, com positiva repercussão doméstica e internacional (HIRST e Pinheiro, 1995). O apoio do empresariado deu-se, entre outras coisas, pela aceleração do processo de integração regional com a Argentina, que culminou na criação do Mercosul, em março de 1991. Ademais, Collor foi capaz de utilizar a política externa para alienar os militares, que ainda insistiam em tutelar o governo civil. Exemplos marcantes dessa disputa foram o sepultamento público do programa nuclear paralelo e a extinção da Lei da Informática, símbolos do poder militar da década anterior (CASARÕES, 2014).

A iminência do processo de impeachment, deflagrado por crescentes denúncias de corrupção no seio do governo, mudou os parâmetros da governabilidade de Collor. As circunstâncias exigiam do presidente apoio tanto popular quanto legislativo. Isso levou ao estabelecimento do chamado “ministério dos notáveis”, em meados de 1992, fruto de uma reforma ministerial que conferiria, em tese, densidade política ao governo. Entre os novos membros do governo, estavam o jurista Célio Borja, ligado ao PFL, o engenheiro Eliezer Batista e o professor Celso Lafer, filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Nos meses em que foi chanceler, Lafer realizou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (que ficou conhecida como Rio-92) e buscou reorganizar a estrutura do MRE, resgatando sua centralidade política (CASARÕES, 2014).

Não obstante, os esforços de Collor não impediram sua destituição do cargo ao fim de 1992. Seu vice, Itamar Franco, apostou na governabilidade pela construção de um governo de unidade nacional, convocando os principais partidos políticos para seu gabinete ministerial. Para a chancelaria, indicou o senador Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, consolidando a relação com o campo da centro-esquerda. Diante de um presidente abertamente desinteressado em questões internacionais, o novo ministro ficou incumbido de reverter medidas de política externa que ficaram marcadas como concessões brasileiras aos interesses norte-americanos, sobretudo no campo comercial, além de consolidar o processo de integração econômica via Mercosul. Em poucos meses, graças à persistente crise econômica, Cardoso foi remanejado para o Ministério da Fazenda, onde colocou em marcha o bem-sucedido plano de estabilização econômica, o Plano Real. Celso Amorim, embaixador que havia sido

o negociador-chefe do Brasil na Rodada Uruguai do GATT, assumiu o comando do Itamaraty e retomou os rumos da política externa universalista, cujos princípios e estratégias haviam se consolidado no fim do regime militar (HIRST e PINHEIRO, 1995).

## Governabilidade e globalização: Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

O sucesso do Plano Real alçou o então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, à condição de presidenciável. Ele venceu as eleições de 1994 no primeiro turno e articulou um governo de centro-direita, do qual faziam parte o PFL, o PMDB e partidos menores de perfil fisiológico, afinado com uma plataforma liberalizante que fosse capaz de inserir o país na era da globalização econômica. Após uma década turbulenta da Nova República, as instituições políticas finalmente encontravam o caminho da consolidação, impulsionadas por uma ambiciosa reforma administrativa (FAUCHER, 1998). Entretanto, viabilizar uma agenda reformista demandava de FHC manter a lealdade de sua base parlamentar por meio de benefícios a setores econômicos ali representados. Se é verdade que a manutenção do câmbio sobrevalorizado frente ao dólar serviria para estabilizar os preços internos e também para estimular a concorrência derivada do barateamento das importações, seria importante que o governo garantisse mecanismos compensatórios para setores específicos (SALLUM JR., 1999). Esses mecanismos quase sempre envolveram dimensões de política comercial externa e exigiram do governo, naturalmente, uma maior capacidade de coordenação interburocrática.

É diante desse quadro que devemos entender a criação da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), ainda em 1995, uma das primeiras medidas da nova gestão. Vinculada ao Conselho de Governo da Presidência da República, a CAMEX deveria servir como ponto focal de diálogo entre os Ministérios da Fazenda, da Indústria e Comércio e das Relações Exteriores, encarregando-se de definir as diretrizes e orientar as políticas de promoção das exportações, de defesa comercial e de negociações comerciais internacionais. Desde o princípio, contudo, o órgão funcionou como uma instância de consulta e coordenação, sem capacidade real de deliberar e operacionalizar políticas (Fernandes, 2013). Na raiz dessa dificuldade estava uma disputa interna ao governo, que opunha o fundamentalismo liberal da equipe econômica, gestada por Pedro Malan e Gustavo Franco (e que agradava a base parlamentar, sobretudo aquela ligada aos setores agroexportadores) a uma ala liberal-desenvolvimentista, ligada ao empresariado industrial paulista. A predominância da ortodoxia monetária e fiscal, blindada pelo insulamento da tecnocracia econômica,

impediu a realização de políticas setoriais consistentes e favoreceu a entrada de empresas multinacionais, em detrimento das empresas locais (SALLUM JR., 1999).

De maneira mais específica, é possível dizer que FHC lançou mão de instrumentos de política externa para garantir a adesão de certos grupos econômicos que poderiam ser prejudicados pelas políticas liberalizantes e que eram identificados com o eleitorado do próprio PSDB. No caso de setores industriais, em particular têxteis e calçados, o governo ampliou o volume de empréstimos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e estimulou, via Mercosul, o comércio intra-indústria, incrementando sua produtividade e eficiência (Vasconcelos, 2002). A agricultura empresarial, por sua vez, ganhou proeminência na gestão econômica do governo. Além de medidas específicas para o setor, foram feitos esforços para aumentar sua competitividade internacional, tanto no âmbito das negociações regionais para o estabelecimento da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e do Acordo Mercosul-União Europeia, quanto junto à recém-criada Organização Mundial do Comércio (OMC). Nesse sentido, o combate ao protecionismo agrícola norte-americano e europeu tornou-se pauta central da diplomacia brasileira (SALLUM JR, 1999).

A partir do segundo mandato, ficaram mais visíveis os conflitos decorrentes da disputa entre neoliberais e liberal-desenvolvimentistas, graças aos efeitos devastadores da crise cambial de 1998-1999. Durante a campanha da reeleição, Cardoso havia proposto uma transição programática que superasse a mera agenda estabilizadora, caminhando rumo à retomada do crescimento econômico. Contudo, a delicada situação econômica do país, que se viu ameaçado pela fuga de capitais, forçou o governo a recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI), com impactos negativos sobre o crescimento e sobre a popularidade do presidente – que perduraram até o fim do mandato (COUTO e ABRUCIO, 2003). A política macroeconômica estabelecida em consonância com o FMI ancorou-se em três pilares: taxa de câmbio flutuante com livre mobilidade de capitais, para ajustar as contas externas; taxa de juro real elevada, para garantir o cumprimento das metas de inflação; superávit primário crescente, para conter o endividamento do setor público (CINTRA, 2005).

De modo a acolher as demandas vindas do setor industrial, ligado à burocracia desenvolvimentista (BRESSER-PEREIRA, 2007)<sup>1</sup>, uma das primeiras medidas do segun-

---

<sup>1</sup> Bresser-Pereira (2007) define burocracia desenvolvimentista como o núcleo da burocracia pública brasileira que, dos anos 1930 aos 1980, promoveu, em associação com a burguesia industrial, a adoção de políticas econômicas orientadas pelo paradigma do nacional-desenvolvimentismo. A partir da década de 1990, com a ruptura da aliança desenvolvimentista e a ascensão do neoliberalismo, essa burocracia perdeu força dentro do Estado, mas seguiu ocupando espaços estratégicos de resistência a determinadas opções e trajetórias macroeconômicas.

do governo FHC foi a criação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) e a posterior incorporação da CAMEX à sua estrutura – acrescentando a denominação “Exterior” ao nome oficial da pasta. Em tese, tais mudanças garantiriam ao ministério maior capacidade de implementar políticas de comércio exterior e de promoção às exportações, de modo a beneficiar o setor produtivo nacional. O que se viu, contudo, foi a progressiva desorganização do processo decisório no campo comercial, seja pela resiliência dos fundamentalistas liberais no seio do governo, seja pela estrutura do próprio MDIC, que privilegiava os interesses do empresariado industrial (FERNANDES, 2013). Os efeitos dessa estrutura disfuncional foram sentidos externamente e internamente. Para fora, o Brasil passou a comportar-se de maneira ambígua nas negociações de livre comércio com a União Europeia e no âmbito da ALCA, tensionando a relação do governo com o agronegócio (VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, 2003). Para dentro, a disputa entre campos de orientações econômicas distintas dificultou a escolha do sucessor de Cardoso, àquela altura impopular e mergulhado em crises internas. José Serra, nomeado candidato do PSDB nas eleições de 2002, conduziu uma campanha de virtual oposição ao próprio governo do qual era ministro (Couto e Abrucio, 2003).

### Protagonismo internacional com estabilidade política: Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010)

A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva na disputa presidencial de 2002 exigiu da campanha petista uma mudança de agenda e de tom, de modo a tornar a candidatura de esquerda mais palatável aos mercados e ao setor empresarial. Esse movimento envolveu a construção de uma nova imagem de Lula como estadista e conciliador (descrita por ele próprio como a fase do “Lulinha paz e amor”) e a associação com o empresário mineiro José Alencar, do Partido Liberal (PL), como vice na chapa. Contudo, a principal guinada materializou-se na divulgação da Carta ao Povo Brasileiro, documento firmado por Lula meses antes das eleições (SINGER e ÁRABE, 2017). Nele, o partido estabelecia seu compromisso com a orientação macroeconômica de FHC, construída em torno do equilíbrio fiscal, do controle das contas públicas e da inflação, mas buscava resolver um entrave do governo anterior: entre as propostas de governo estava a criação de uma Secretaria Extraordinária de Comércio Exterior, vinculada à Presidência da República, que serviria para garantir “bases sólidas para ampliar as exportações” (LULA DA SILVA, 2002). A política externa, sobretudo na sua dimensão econômica, encontrava lugar privilegiado no cálculo da governabilidade do novo presidente.



Mas não se tratava de uma adaptação tranquila. Desde a campanha, setores do próprio PT sentiram-se alijados do debate sobre os rumos da economia e da inserção internacional do país, atribuindo esse processo à submissão de Lula ao neoliberalismo (TOLEDO, 2008). Isso gerou um problema de saída ao novo governo, que já era minoritário no Congresso: manter a base do partido unida em torno das agendas governamentais. Ceder as linhas gerais da formulação da política externa ao petismo seria um caminho possível para o apaziguamento intrapartidário. A questão é que o governo Lula, no espírito de conformação ao establishment político-institucional, dificilmente assumiria o custo de enfrentar a conservadora diplomacia brasileira. Como solução, optou-se por uma dupla estratégia: por um lado, fortalecer (e partidizar) a Assessoria Especial de Assuntos Internacionais da Presidência, que passou a ser ocupada por Marco Aurélio Garcia, ex-Secretário de Relações Internacionais do PT. Por outro, valorizar a carreira e o ofício diplomáticos por meio de uma política externa ativista e universalista. Essa linha foi conduzida pelo veterano Celso Amorim, que retornou à chancelaria após uma década, e por Samuel Pinheiro Guimarães, à frente da Secretaria Geral. A dupla empreendeu mudanças nas regras de promoção e remoção e na lógica do concurso de admissão, além de ampliar o número de vagas para a carreira (FARIA, LOPES e CASARÕES, 2013).

O desenho da estrutura decisória da política exterior do governo Lula – marcada pela forte diplomacia presidencial, uma assessoria ligada a quadros históricos do PT e um Itamaraty fortalecido e de orientação nacionalista – produziu efeitos substantivos sobre as estratégias de inserção do país, agradando aos setores mais à esquerda do partido e da coalizão. Como observou Almeida (2004), tratou-se “da vertente da atividade governamental que mais reflete as antigas propostas e as posições tradicionais do Partido dos Trabalhadores” (p. 162). Isso não significa que as iniciativas externas do governo se limitaram a temas ou alianças de natureza ideológica. Pelo contrário, apesar de recorrentes críticas na grande imprensa sobre uma suposta ideologização das estratégias internacionais brasileiras (CASARÕES, 2012), Lula foi capaz de articular uma política exterior multifacetada que contemplava, a um só tempo, interesses do campo progressista (incluindo PT, sindicatos e movimentos populares) e da chamada “grande burguesia interna”, ligada à indústria, à mineração, à construção civil e ao agronegócio exportador (BOITO e BERRINGER, 2013).

Peça-chave da delicada governabilidade, que se fiava na adesão de grupos econômicos ligados a partidos de centro-direita no parlamento, como PMDB, PL e PP, foi a atuação internacional do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Ao contrário da política adotada por Cardoso, que chegou a privilegiar multinacionais em prejuízo ao capital brasileiro (SALLUM JR, 1999), a diretiz do

governo Lula envolvia priorizar um número reduzido de grandes empresas nacionais, financiando taxas de juro subsidiadas e apoiando-as na exportação de mercadorias e capitais. A chegada de governos de esquerda, de perfil desenvolvimentista, em países como Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela permitiu, ademais, que o Brasil apoiasse obras de infraestrutura regional (por meio da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, a IIRSA) e impulsionasse a internacionalização de empresas brasileiras não só para a América Latina, como também para o continente africano (BOITO e BERRINGER, 2013).

Outro setor de potencial atrito com o governo Lula, o agronegócio, ganhou proeminência nas preocupações sobre governabilidade. Historicamente comprometido com o tema da reforma agrária e aliado histórico do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o PT buscou uma abordagem de equilíbrio entre as políticas de agricultura familiar e camponesa, por meio da criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do aumento dos recursos destinados àquelas atividades, e as políticas de incentivo à produção e exportação da agroindústria (SABOURIN, 2007). Essa ambiguidade não o poupou de críticas crescentes por parte da militância camponesa, como foi o caso de João Pedro Stédile, fundador e líder do MST, mas foi fundamental para o avanço da agenda econômica do país – e da garantia de apoio parlamentar e federativo. Vale dizer que a pujança do agronegócio observada nos anos 2000 teve muito mais a ver com a dinâmica internacional que com políticas estatais (TEIXEIRA e PINTO, 2012). Não obstante, a estratégia de investimento em complexos agroindustriais, associados à grande propriedade privada, logrou em gerar saldos de comércio exterior, produzindo superávit primário. O setor também contou com a articulação brasileira na OMC contra o protecionismo europeu e norte-americano, em defesa dos interesses de produtores de bens como açúcar e algodão (IGLÉCIAS, 2007).

### A política externa como obstáculo à governabilidade: Dilma Rousseff (2011–2016)

A experiência do governo Dilma Rousseff, iniciado em 2011, ilustra bem as imbricadas relações entre política externa e governabilidade. Já se esperavam mudanças na condução dos assuntos estrangeiros, dado o notório (e muitas vezes declarado) desinteresse da nova presidente pelo ofício diplomático, em contraste com o ativismo global dos anos Lula (CASARÕES, 2021). Contudo, ao menos no plano discursivo, a promessa de Rousseff era manter as linhas básicas que haviam caracterizado o período anterior, responsáveis, na visão de observadores internos e externos, pela

ascensão do Brasil na cena internacional. Na prática, o que se viu foi uma tentativa de adaptação da política externa a duas agendas pessoais que a mandatária do PT desejava levar adiante: a ênfase nos direitos humanos, sobretudo da perspectiva de gênero, bem como investimentos em infraestrutura, vistos como necessários à continuidade do crescimento econômico (WEYMOUTH, 2010).

Tais caminhos seriam importantes para manter o apoio da presidente entre movimentos sociais, por um lado, e setores empresariais, por outro – essenciais para assegurar a capacidade decisória de um governo com base legislativa altamente dispersa e fragmentada (BERTHOLINI e PEREIRA, 2017). Mas a condução da política externa do governo Rousseff foi, por muitas vezes, contraditória e errática. Em parte, isso se deveu aos frequentes conflitos entre a presidente e o Itamaraty, que divergiam quanto à forma, o conteúdo e o *timing* das estratégias diplomáticas do país. Ainda assim, nos primeiros anos de governo, a presidente foi capaz de mobilizar temas internacionais para assegurar alguma coesão dentro do Executivo e na relação com o Legislativo.

Ao colocar o programa Ciência Sem Fronteiras e políticas de inovação no centro das preocupações diplomáticas do governo, Rousseff fortalecia seu círculo mais próximo, composto pelos petistas Aloízio Mercadante, que comandou as pastas de Ciência e Tecnologia e Educação, e Fernando Pimentel, então a cargo do MDIC. Ao defender de maneira enfática a entrada da Venezuela de Chávez no Mercosul, contrariamente às recomendações do Itamaraty, a presidente apaziguava setores petistas insatisfeitos com a redução de seu ativismo diplomático (COUTINHO, 2016). Para minimizar conflitos com as Forças Armadas após a instauração da Comissão Nacional da Verdade, em fins de 2011, o Ministério da Defesa, liderado pelo embaixador Celso Amorim, empreendeu uma ambiciosa política de valorização das armas por meio de cooperação e engajamento internacional (AMORIM, 2015). Lideranças evangélicas, essenciais para a lealdade governista de legendas como o Partido Social Cristão (PSC, ligado à Assembleia de Deus) e Partido Republicano Brasileiro (PRB, ligado à Igreja Universal do Reino de Deus), foram agraciadas com a concessão de passaportes diplomáticos “em função do interesse do país” para seu missionarismo além-fronteiras (GIRALDI, 2013).

A crise política instaurada no país a partir da combinação de recessão econômica, enfraquecimento da coalizão parlamentar e eclosão de enormes manifestações populares a partir de junho de 2013 trouxe novos desafios à governabilidade. Após dois anos de popularidade crescente, atingindo seu ápice em março daquele ano (63% de ótimo/bom, segundo o CNI/Ibope), a avaliação da presidente despencou

para 31% no auge dos protestos (Folha de S. Paulo, 2013), com duas implicações imediatas. A primeira diz respeito aos esforços de legitimação pela opinião pública, num momento em que crescia a desconfiança popular sobre partidos e instituições políticas. A decisão da presidente de cancelar uma viagem oficial aos Estados Unidos, à luz de revelações de que a Agência de Segurança Nacional norte-americana estaria interceptando comunicações e dados de cidadãos, empresas e membros do governo brasileiro, pode ser lida nesse contexto de busca de aprovação doméstica (ver, por exemplo, AZEVEDO, 2013). A segunda consequência foi uma progressiva introspecção da política externa, marcada pela demissão do chanceler Antonio Patriota, em agosto de 2013, substituído pelo embaixador Luiz Alberto Figueiredo, de baixo perfil político – tanto na gestão do ministério quanto na produção de política externa (CASARÕES, 2021).

Sob o novo chanceler, o Brasil enfrentou uma de suas maiores crises diplomáticas contemporâneas, com importantes efeitos internos. Em julho de 2014, diante da invasão terrestre de Israel à Faixa de Gaza, o Itamaraty condenou o governo Netanyahu em duros termos e convocou o embaixador brasileiro no país para consultas, indicando um agravamento das relações bilaterais. Ainda que a crise tenha sido rapidamente debelada no nível governamental, os efeitos domésticos foram sentidos por mais tempo. Dentro e fora do parlamento, lideranças evangélicas, outrora aliadas dos presidentes petistas, condenaram a postura do governo brasileiro. O deputado Jair Bolsonaro (PP/RJ), teoricamente da base governista, lançou nota de apoio pública a Israel, resgatando a atuação de Dilma contra a ditadura militar e comparando-a ao terrorismo do Hamas (CASARÕES, 2014). Às vésperas da eleição de 2014, um episódio isolado de política externa contribuiu para o progressivo dismantelamento da coalizão parlamentar e fortaleceu o candidato de oposição, Aécio Neves (PSDB), que recebeu o apoio expressivo de evangélicos no segundo turno (D'AGOSTINO, 2014).

Mesmo conquistando a reeleição por uma margem apertada, Rousseff não foi capaz de reorganizar sua base política. Acuada pelas enormes manifestações pró-impeachment que tomaram as ruas do país, pela escalada da Operação Lava Jato e pela corrosão das alianças partidárias, Dilma apostou na governabilidade a partir de uma mudança radical na agenda econômica: nomeou o banqueiro Joaquim Levy para a Fazenda e o ex-presidente da Confederação Nacional da Indústria, Armando Monteiro, para o MDIC. Juntos com o novo chanceler, Mauro Vieira, buscaram produzir uma “diplomacia de resultados”, orientada para a assinatura de acordos de facilitação de investimentos com parceiros na África e América Latina e para a adesão do Brasil à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (CASARÕES, 2021).

No entanto, os esforços de uma guinada liberal, em linha com o documento “Uma Ponte para o Futuro” divulgado pelo PMDB em fins de 2015, não impediram que o mandato de Dilma fosse suspenso alguns meses mais tarde. Um segundo capítulo da crise com Israel – desta vez, envolvendo a recusa brasileira em aceitar a indicação do embaixador israelense ao país – contaminou ainda mais a relação do governo com os evangélicos, jogando decisivamente partidos como o PRB para a oposição (CRIVELLA, SIQUEIRA e PEREIRA, 2016) e amplificando o papel do novo presidente da Câmara, Eduardo Cunha, que foi recebido com honrarias de chefe de Estado por Benjamin Netanyahu em Jerusalém, em junho de 2015 (KRESCH, 2015). A ele, vale dizer, caberia dar seguimento ao processo de impeachment da presidente – que foi de fato iniciado em dezembro daquele ano. No contexto da polarização em torno da suspensão do mandato da presidente, o PT chegou a lançar uma campanha internacional de denúncia contra o que chamou de “golpe parlamentar” que estaria ocorrendo no Brasil, mas sem efeitos práticos significativos.

### Agenda reformista e política externa: Michel Temer (2016-2018)

Michel Temer tomou posse como presidente interino após a Câmara dos Deputados aceitar o pedido de impeachment de Dilma Rousseff, em 12 de maio de 2016. Em seu discurso de posse, Temer disse que estabeleceria um “governo de salvação nacional” para enfrentar a crise institucional e econômica que havia minado a governabilidade de Dilma. Em vez de trabalhar pela unidade, no entanto, o novo governo acerrou-se dos partidos de oposição ao PT, seja para consolidar a agenda de reformas econômicas ou para frear o avanço das investigações anticorrupção (LIMONGI, 2022). O senador paulista José Serra, um dos mais ferrenhos adversários de Dilma e o mais provável candidato do PSDB às eleições de 2018, tornou-se ministro das Relações Exteriores do Brasil – o primeiro político a assumir o cargo em mais de duas décadas. Depois de uma tentativa frustrada de se tornar ministro da Fazenda de olho na corrida presidencial, Serra decidiu usar o Itamaraty, tradicionalmente visto como um ministério politicamente fraco, como palanque para suas ambições eleitorais (CASARÕES, 2021).

Os nove meses de mandato de Serra foram marcados por tentativas de desconstruir iniciativas identificadas com Lula da Silva e Dilma Rousseff. No início, o novo ministro centrou seus esforços em neutralizar o que muitos chamavam de “narrativa do golpe”: para parte da opinião pública, o julgamento do impeachment do presidente havia sido orquestrado por Temer e seus aliados de oposição ao PT para salvá-los

das investigações da Operação Lava Jato – e avançar uma agenda neoliberal. Num segundo momento, Serra fez da Venezuela de Nicolás Maduro seu alvo preferencial, trabalhando para sua expulsão do Mercosul. Essa escolha era tanto simbólica quanto programática. Demarcava uma distância com relação aos anos petistas e, ao mesmo tempo, abria caminho para a conversão do bloco regional numa plataforma de livre comércio, aproximando-o de iniciativas como a Aliança do Pacífico (CASARÕES, 2021).

Aos poucos, as diferenças entre o chanceler e o presidente começavam a ficar evidentes. A postura belicosa de Serra contrastava com o tom conciliador de Temer, que precisava garantir alguma linha de continuidade nas relações internacionais do país. Recorrendo às credenciais diplomáticas que acumulou em cinco anos como vice-presidente, Temer habilmente se contrapôs às posições mais polêmicas de Serra, adequando-as ao repertório tradicional do Itamaraty, mas sem perder de vista a agenda liberal. Para resolver essa equação, o presidente redefiniu papéis e deveres de política externa em seu gabinete. O ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, assumiu a liderança da candidatura brasileira à OCDE, oficializada em maio de 2017. Temer também recriou a Secretaria de Assuntos Estratégicos, estruturada por Lula em 2008 e extinta por Dilma em 2015, nomeando o pesquisador Hussein Ali Kalout, que rapidamente se tornou um dos principais interlocutores do presidente para as relações exteriores. O papel desempenhado pela SAE foi crucial ao conferir consistência e legitimidade à agenda de liberalização comercial levada a cabo por outros ministérios, o que contrastava com o estilo gradualista e defensivo do Itamaraty de promover o comércio (CASARÕES, 2021).

As transformações no cenário eleitoral para a corrida presidencial de 2018 encurtaram o mandato de José Serra como ministro das Relações Exteriores. Após acusações de corrupção decorrentes da investigação da Lava Jato, bem como uma perda de poder relativo dentro do PSDB, Serra viu no Senado uma plataforma melhor para suas minguantes ambições eleitorais. Alegando um problema de saúde que o impediria de fazer longas viagens, Serra deixou o Itamaraty em fevereiro de 2017 e indicou, para seu lugar, o também senador por São Paulo, Aloysio Nunes. Ex-presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado, Nunes adotou um perfil muito mais baixo como ministro, o que provavelmente se relacionava com sua experiência anterior com assuntos diplomáticos, mas também com o fato de ter decidido não concorrer a nenhum cargo. O novo ministro, portanto, adotou tom e substância mais alinhados às tradições diplomáticas do Itamaraty. Essa era uma forma de apaziguar parte da burocracia da política externa, a quem Serra era visto muitas vezes como uma figura avessa a protocolos, excessivamente centralizadora, fundamental para trazer dinheiro de volta ao Itamaraty, mas cujo comportamento e maneirismos eram incompatíveis com a boa diplomacia (CASARÕES, 2021).

## A política externa contra a democracia: Jair Bolsonaro (2019-2022)

Um dos pilares da candidatura do deputado Jair Bolsonaro à presidência, em 2018, foi justamente a política externa. Antes de se tornar um instrumento de governabilidade, ela foi um elemento fundamental da legitimação de uma plataforma que era, ao mesmo tempo, antipetista e antissistema, misturando liberalismo econômico e conservadorismo social. Por isso mesmo, em diversas ocasiões o candidato do Partido Social Liberal (PSL) mobilizou temas internacionais para criticar não somente o PT, mas determinados “consensos” da diplomacia brasileira. Além de atacar seu adversário petista, Fernando Haddad, alegando que sua eleição poderia transformar o Brasil “numa Venezuela”, Bolsonaro prometeu mudar a embaixada brasileira em Israel para Jerusalém, em clara sinalização ao público evangélico, criticou duramente a presença chinesa na economia brasileira, para agradar a setores mais conservadores do agronegócio, e teceu críticas duras às Nações Unidas, de modo a incitar grupos nacionalistas. Sua plataforma externa, resumida no título “um novo Itamaraty” a uma das seções do programa de governo, ajudou a compor a narrativa polarizadora que marcou a cruzada de Bolsonaro contra o legado petista (CASARÕES, 2021).

Assim como educação, cultura e direitos humanos, a política externa esteve no centro do projeto identitário do governo. A construção dessa identidade, que projetava o Brasil como uma nação cristã, conservadora e antiglobalista, envolveu redefinir aspectos fundamentais das relações internacionais brasileiras, incluindo prioridades e estratégias, aliados e inimigos. Nesse sentido, a política exterior bolsonarista idealizou, ao menos na retórica, um mundo de nações soberanas e fortes, em oposição à realidade multicultural e de fronteiras abertas das democracias avançadas; posicionou o Brasil no Ocidente, em termos culturais e geopolíticos, e ambicionou juntar-se a uma “guerra cultural” em nível global para recuperar suas fundações judaico-cristãs; buscou estabelecer alianças com outros governos de extrema direita do mundo, a começar pelos Estados Unidos de Donald Trump, Israel de Benjamin Netanyahu e Hungria de Viktor Orbán; por fim, declarou guerra contra os “inimigos da pátria”, vagamente rotulados como globalistas e socialistas (CASARÕES, 2021).

Não surpreende, portanto, que Bolsonaro tenha colocado um grupo de ideólogos de extrema direita, sem qualquer experiência prévia relevante, para pilotar a diplomacia brasileira. A chamada “troika antiglobalista” era composta pelo chanceler Ernesto Araújo, pelo assessor internacional da presidência, Filipe Martins, e pelo

deputado Eduardo Bolsonaro, que rapidamente assumiu a Comissão de Relações Exteriores da Câmara e tornou-se uma espécie de ponte entre o governo, o legislativo e os interesses da família Bolsonaro. Sob a influência intelectual do autoproclamado filósofo e guru informal do governo, Olavo de Carvalho, os três foram responsáveis pela maior ruptura diplomática na história do Brasil desde, pelo menos, o início da República (CASARÕES, 2021). Ainda que com poucos efeitos práticos (LOPES et al., 2022), a nova retórica da política exterior foi crucial como instrumento de mobilização das massas (nas ruas e nas redes) e serviu como via de governabilidade indireta, na medida em que era empregada para o esgarçamento deliberado das relações do governo com instituições burocráticas e parlamentares.

Entretanto, diante da vasta constelação de forças que chegou ao poder com Bolsonaro, composta por militares, (ne)liberais, ruralistas, lavajatistas e evangélicos, o núcleo antiglobalista tornou-se fonte permanente de atritos com outros membros do governo. Defensores de uma política externa pragmática, praticada até mesmo durante o período autoritário, o *establishment* militar – representado pelo vice-presidente Hamilton Mourão – foi capaz de conter a “ala ideológica” na proposta de transferir a embaixada brasileira em Israel para Jerusalém, alinhada com os interesses do governo Trump e das lideranças evangélicas nacionais, bem como em seu desejo de promover uma mudança de regime na Venezuela. Liberais e ruralistas, por sua vez, seguiram promovendo o comércio de commodities com parceiros hostilizados pelos antiglobalistas, como China, União Europeia, países árabes e muçulmanos, além da Argentina (CASARÕES, 2021). Durante a pandemia, antiglobalistas lideraram as respostas governamentais de enfrentamento à Covid-19, dominadas pelo negacionismo científico e pela criminoso negligência com relação à saúde pública. A despeito das crescentes críticas internas, as posturas do governo Bolsonaro foram legitimadas, na maioria dos casos, pela emulação de medidas anticientíficas adotadas pelo governo Trump, com quem o Brasil formou uma espécie de “aliança da hidroxicloroquina” (CASARÕES e MAGALHÃES, 2021).

Até a demissão de Ernesto Araújo em março de 2021, sob enorme pressão do Senado Federal, os antiglobalistas dominaram a formulação das posições internacionais no Brasil, provocando um isolamento inédito do país no tabuleiro diplomático global ao cabo de 30 meses de governo. No restante do mandato, Bolsonaro buscou adequar a política externa a uma agenda de normalização política, marcada pela crescente presença de partidos de centro-direita no governo, como o PL e o Partido Social Democrático (PSD). Não obstante, olhando-se em retrospectiva, hoje se sabe que os assuntos mundiais não foram instrumentalizados somente para apaziguar as forças políticas com as quais o presidente se relacionava no Congresso. A política externa, a



certa altura, tornou-se parte de uma estratégia golpista, cujo capítulo mais marcante foi a reunião entre Bolsonaro e embaixadores em Brasília, às vésperas da eleição de 2022, para jogar suspeitas sobre as urnas eletrônicas. Mirando a permanência no poder a todo custo, paradoxalmente, foi justamente um ato de política externa que tornou o ex-presidente inelegível (PETRÓ, 2023).

## Considerações finais

Nos meios acadêmicos, políticos e jornalísticos brasileiros, a política externa é tratada como uma arena primordialmente dissociada do dia-a-dia das relações entre governos e legisladores, forças de mercado e sociedade civil. Essa leitura parte do pressuposto de que as relações do país com o mundo atendem, exclusivamente, a um suposto interesse nacional – que raramente é definido ou problematizado. Como essa cronologia buscou mostrar, não foram raras as oportunidades em que presidentes utilizaram a política externa para assegurar lealdade político-partidária (promovendo certos equilíbrios na alocação de posições ministeriais ou trazendo legendas para a coalizão parlamentar), sedimentar relações com grupos de interesse (notadamente setores econômicos ligados à indústria ou ao agronegócio) e mobilizar apoio popular. Em alguns outros momentos, escolhas de política externa afastaram aliados e comprometeram a governabilidade.

Esse processo revela que, assim como outras políticas públicas, os instrumentos diplomáticos e comerciais são parte indissociável do jogo político democrático. Eles estão sintetizados no quadro 1, a seguir.

QUADRO 1. Usos da política externa como estratégia de governabilidade (1985-2022)

Governo	Apoio político-partidário nas relações Executivo-Legislativo	Alianças com atores sociais e grupos de interesse econômicos	Popularidade presidencial
José Sarney (1985-1990)	Chancelaria designada a políticos do PFL (Olavo Setúbal e Abreu Sodré)	Início da abertura aos “novos temas” (direitos humanos e meio ambiente) pela adesão a regimes internacionais  Manutenção do protecionismo econômico alinhado ao paradigma nacional-desenvolvimentista	-

Fernando Collor (1990-1992)	<p>Chancelaria designada a ex-ministro do STF (Francisco Rezek) a título de estabilidade institucional</p> <p>Chancelaria designada a jurista próximo do PSDB (Celso Lafer) no contexto do “ministério dos notáveis)</p> <p>Aproximação com Argentina no tema nuclear contra os interesses militares</p>	-	Intensa diplomacia presidencial
Itamar Franco (1992-1994)	Chancelaria designada ao PSDB (Fernando Henrique Cardoso)	Resgate do protecionismo econômico alinhado ao nacional-desenvolvimentismo (Rodada Uruguai do GATT e Mercosul)	-
Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	Criação da CAMEX para aliviar tensões entre grupo liberal (Pedro Malan) e grupo desenvolvimentista (José Serra, Afonso Pastore)	Agenda de comércio exterior voltada para garantia dos interesses industriais (FIESP) e do agronegócio (CNA)	Intensa diplomacia presidencial
Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)	<p>Nomeação de Marco Aurélio Garcia, quadro histórico do PT, como assessor internacional</p> <p>Conciliação entre agenda histórica do PT e estratégias tradicionais do Itamaraty</p>	<p>Ênfase em temas globais (direitos humanos, meio ambiente, combate à fome e pobreza) alinhados aos movimentos sociais</p> <p>Ênfase na agenda de comércio e investimentos com o Sul Global, em benefício de setores empresariais (mineração, construção civil e agronegócio)</p>	Intensa diplomacia presidencial
Dilma Rousseff (2011-2016)	<p>Submissão da política externa à agenda de outros ministérios, como MCT (Aloísio Mercadante) e MDIC (Fernando Pimentel)</p> <p>Sobreposição entre política externa, do MRE, e política de defesa, comandada por Celso Amorim até 2014</p>	<p>Aproximação e afastamento da bancada evangélica (notadamente PSC, PRB e PMDB)</p> <p>Política de “campeãs nacionais” com direcionamento externo via BNDES</p>	-

Michel Temer (2016-2018)	Chancelaria designada ao PSDB (José Serra e Aloysio Nunes)  Política externa econômica dividida entre Henrique Meirelles (PMDB) e Marcos Pereira (PRB)	Ênfase nos mecanismos regionais (Aliança do Pacífico) e globais (OCDE) de viés liberalizante	-
Jair Bolsonaro (2019-2022)	Chancelaria atribuída ao núcleo antiglobalista, ligado ao bolsonarismo no Legislativo (PSL)  Atribuições de política externa distribuídas entre liberais (PSL-Novo), agronegócio (DEM-PSD), evangélicos (PSC, PSL e PRB) e militares	Construção de alianças societárias a partir das bancadas temáticas no Congresso (Bíblia, bala, boi)  Uso da política externa para mobilizar massas, em estratégia de tensionamento institucional (pandemia, eleições)	Diplomacia presidencial direcionada a aliados estratégicos (sobretudo EUA de Donald Trump)

Fonte: Elaboração própria

O intuito deste capítulo foi, acima de tudo, abrir caminhos para pesquisas futuras. O exercício exploratório carece, naturalmente, de substância empírica e metodológica, fundamental para que se estabeleçam correlações mais específicas entre indicadores de governabilidade e ações ou estratégias particulares de política externa. De todo modo, trata-se de instrumento importante para organizar e dar coerência a um determinado ângulo narrativo que, até aqui, não havia sido abordado pela Ciência Política nacional. Esperamos que este texto tenha cumprido seu papel.

## Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto de. “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 47, no. 1, 2004.

AMORIM, Celso. “Discurso de despedida do ministro Celso Amorim por ocasião da transmissão de cargo para Jaques Wagner”. Ministério da Defesa, janeiro de 2015.

AZEVEDO, Reinaldo. “Espionagem”. **Veja**, setembro de 2013.

BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. **Da Crise Internacional à Moratória Brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

BERTHOLINI, Frederico e PEREIRA, Carlos. “Pagando o preço de governar: custos de gestão de coalizão no presidencialismo brasileiro”. **Revista de Administração Pública**, vol. 51, no. 4, 2017.

BOITO JÚNIOR, Armando e BERRINGER, Tatiana. “Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma”. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 21, no. 47, 2013.

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. "Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil". **Revista de Sociologia e Política**, vol. 28, 2007.
- CASARÕES, Guilherme. "Media and foreign policy in Lula's Brazil". **Austral**, vol. 1, no. 2, 2012.
- CASARÕES, Guilherme. "**O tempo é o senhor da razão'? a política externa do governo Collor, vinte anos depois**". Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, 2014.
- CASARÕES, Guilherme. "O Brasil nas ruas e longe do mundo: como a crise político-econômica levou ao colapso da política externa brasileira". **Aisthesis**, vol. 70, 2021.
- CASARÕES, Guilherme e MAGALHÃES, David. "The hydroxychloroquine alliance: how far-right leaders and alt-science preachers came together to promote a miracle drug". **Revista de Administração Pública**, vol. 55, no. 1, 2021.
- CINTRA, Marcos Antonio. "Suave fracasso: a política macroeconômica brasileira entre 1999 e 2005". **Novos estudos CEBRAP**, vol. 73, 2005.
- COUTINHO, Leonardo. "Por Chávez, Dilma tentou 'comprar' Congresso do Paraguai". **Veja**, outubro de 2016.
- COUTO, Cláudio e ABRUCIO, Fernando. "O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições". **Tempo Social**, vol. 15, no. 2, 2003.
- CRIVELLA, Marcelo; SIQUEIRA, Carlos e PEREIRA, Marcos. "Recusar o embaixador de Israel não é a solução". **Folha de S. Paulo**, janeiro de 2016.
- D'AGOSTINO, Rosana. "Datafolha para presidente por renda, escolaridade, idade, região, religião e porte do município". **G1**, outubro de 2014.
- FARIA, Carlos; LOPES, Dawisson e CASARÕES, Guilherme. "Itamaraty on the Move: Institutional and Political Change in Brazilian Foreign Service under Lula da Silva's Presidency (2003–2010)". **Bulletin of Latin American Research**, vol. 32, no. 4, 2013.
- FAUCHER, Philippe. "Restaurando a Governabilidade: O Brasil (afinal) se Acertou?". **Dados**, vol. 41, no. 1, 1998.
- FERNANDES, Ivan. "A construção institucional da política comercial brasileira: a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) no governo Cardoso". **Revista de Sociologia e Política**, vol. 21, no. 45, 2013.
- FOLHA DE S. PAULO. "Confiança dos brasileiros na Presidência da República cai de 63 para 42 pontos, diz Ibope", agosto de 2013.
- GIRALDI, Renata. "Líderes religiosos têm direito a passaporte diplomático com até 5 anos de validade". **Agência Brasil**, janeiro de 2013.
- HIRST, Monica e PINHEIRO, Leticia. "A política externa do Brasil em dois tempos". **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 38, no. 1, 1995.
- IGLÉCIAS, Wagner. "O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política - as batalhas do açúcar e do algodão na OMC". **Revista de Sociologia e Política**, vol. 28, 2007.
- KRESCH, Daniela. "Eduardo Cunha é recebido com honras de chefe de Estado em visita a Israel". **Folha de S. Paulo**, junho de 2015.
- LIMONGI, Fernando. **Operação Impeachment**. São Paulo: Todavia, 2022.

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

LOPES, Dawisson; CARVALHO, Thales e SANTOS, Vinicius. "Did the Far Right Breed a New Variety of Foreign Policy? The Case of Bolsonaro's 'More-Bark-Than-Bite' Brazil". **Global Studies Quarterly**, 2022.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. "**Carta ao Povo Brasileiro**". Fundação Perseu Abramo, 2002.

MILANI, Carlos e PINHEIRO, Letícia. "Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública". **Contexto Internacional**, vol. 35, no. 1, 2013.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

PALERMO, Vicente. "Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo". *Dados*, vol. 43, no. 3, 2000.

PETRÓ, Gustavo. "Relembre a reunião de Bolsonaro com embaixadores que o tornou inelegível". G1, junho de 2023.

SABOURIN, Eric. "Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula?". *Sociedade e Estado*, vol. 22, no. 3, 2007.

SALLUM JÚNIOR, Brasílio. "O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo". *Tempo Social*, vol. 11, no. 2, 1999.

SINGER, André e ÁRABE, Carlos. "Balanço de uma experiência histórica". Partido dos Trabalhadores, 2017.

TEIXEIRA, Rodrigo e PINTO, Eduardo. "A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico". *Economia e Sociedade*, vol. 21, 2012.

TOLEDO, Caio Navarro de. "Partido dos Trabalhadores e Governo Lula: regressão da luta ideológica". **Crítica Marxista**, no. 26, 2008.

VASCONCELOS, Cláudio. "O Comércio Brasil-Mercosul na década de 90: uma análise pela ótica do comércio intra-indústria". **Revista Brasileira de Economia**, vol. 57, no. 1, 2002.

VENTURA, Deisy. "A turbulenta relação do Brasil com a Corte de Direitos Humanos da OEA". **Sul 21**, 2012.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo e CINTRA, Rodrigo. "Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração". **Tempo Social**, vol. 15, no. 2, 2003.

WEYMOUTH, Lally. "An interview with Dilma Rousseff, Brazil's president-elect". **The Washington Post**, dezembro de 2010.



# A politização da caserna e o retorno dos militares ao governo durante a presidência de Bolsonaro (2019–2022): um ensaio crítico

Ludolf Waldmann Júnior  
João Paulo S. L. Viana  
Araré Carvalho Júnior

## 1. Introdução

O retorno dos militares ao protagonismo da política brasileira consiste num dos principais acontecimentos do governo Bolsonaro (PL). A partir da redemocratização, mais especificamente no segundo governo FHC por ocasião da extinção das três pastas das Forças Armadas e da criação do Ministério da Defesa sob o comando de um civil, os militares pareciam diante de um processo iminente de distanciamento da vida político-partidária do País. Não obstante, a eleição de Bolsonaro em 2018, então filiado ao PSL, trouxe a caserna novamente para o centro do governo, agora, sob um regime democrático.

Desde a Proclamação da República, os militares exerceram forte influência política sobre a sociedade brasileira. Embora as consequências do golpe de 1964 tenham sido traumáticas para a vida político-institucional do país, o decorrer do processo de redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988 pareciam esvaziar, paulatinamente, os poderes políticos da caserna empurrando-os de volta aos quartéis, construindo o chamado controle civil sobre as forças armadas. Cumpre mencionar que tal processo havia se iniciado timidamente com o início da abertura democrática, como analisado pela literatura, de forma “lenta, segura e gradual”, ainda durante o governo do presidente general Ernesto Geisel, sob a liderança do general Golbery do Couto e Silva.

Todavia, durante as presidências petistas de Lula e Dilma, com mais intensidade nesta última, ficaria evidenciado o recrudescimento das tensões entre o governo e setores militares. Entretanto, foi a chegada de Michel Temer (MDB) à presidência, em 2016, após o *impeachment* de Dilma Rousseff (PT), que abriu o caminho para uma mudança sensível na dinâmica entre governo e militares na história recente da Nova República. Assim, as eleições presidenciais de 2018 foram marcadas por forte apoio castrense ao candidato da extrema-direita, o então deputado federal e capitão da reserva do Exército, Jair Bolsonaro.

Nesse contexto, a vitória de Bolsonaro deu início a um período inédito pós-1985, no qual os militares voltaram aos núcleos de decisão política do país. Esse movimento, evidentemente não apenas pelo elevado número de ministros e membros das forças armadas, tanto da ativa como da reserva, em altos cargos da burocracia federal, representou também uma notória tentativa de aparelhamento do Estado por parte da caserna (LEIRNER, 2020) e uma forte militarização no sistema político brasileiro. Esta é entendida aqui por suas diversas dimensões que incluem o maior número de militares em cargos políticos, a presença física cada vez mais evidente dessas forças de segurança nas cidades, a incorporação de doutrinas, bem como o *ethos* militar, em outras esferas da administração pública e da sociedade, a manutenção de grande autonomia castrense dentro da estrutura estatal e, por fim, a busca de soluções militares (isto é, com emprego das forças armadas) para lidar com os mais diversos problemas não-militares e que estariam ao encargo de outras esferas do Estado (PENIDO, 2021).

Não obstante, a questão é ainda mais complexa, dadas as tendências autoritárias do ex-presidente e seus aliados, fardados ou não. Dessa maneira, a presença militar no governo Bolsonaro não deve ser entendida como mero acidente histórico, mas sim como uma composição de forças políticas, abrangendo um grupo de militares que, reivindicando a imagem, organização e força da instituição, consegue atuar como um ator político central nas dinâmicas recentes – o chamado Partido Militar, conforme apontado por pesquisadores das relações civis-militares no país (PENIDO, 2021). Considerando este cenário, este texto busca entender quais são as consequências do retorno das forças armadas ao protagonismo político no que se refere à governabilidade durante a presidência de Jair Bolsonaro e à estabilidade democrática no Brasil.

Este capítulo está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução e as considerações finais. Na segunda seção, apresentamos um panorama do sistema político brasileiro durante a Nova República. Posteriormente, analisamos a relação entre as Forças Armadas e a política no decorrer do período republicano brasileiro, com



ênfase no retorno dos militares ao centro do poder após a vitória bolsonarista nas eleições de 2018. Na quarta seção, o foco da análise é o papel dos militares no governo Bolsonaro, incluindo o que tange à questão da governabilidade. Por fim, traçamos algumas reflexões acerca das relações entre forças armadas e política na atualidade brasileira.

## 2. Um breve histórico do sistema político brasileiro pós-1985

O sistema político brasileiro, denominado “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988), fundado no limiar do processo de redemocratização, em 1985, e formalizado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, suscitou, logo após seu momento inicial, inúmeras críticas acerca de sua fragilidade institucional. A incapacidade de assegurar as condições de manutenção de um governo e instituições políticas sólidas, decorria, argumentavam alguns dos mais argutos analistas, fundamentalmente do sistema de governo presidencialista e da elevada fragmentação partidária (AMES, 2001; GÓES, 1992; LAMOUNIER, 1992; LAMOUNIER & MENE-GUELLO, 1986; MAINWARING, 1991).

Os constituintes brasileiros de 1988 preservaram elementos consagrados pela primeira experiência democrática moderna brasileira (1946-1964) como o presidencialismo, a separação de poderes, o federalismo, o sistema eleitoral proporcional e o multipartidarismo. No contexto de uma sociedade plural, com agudas clivagens de cunho social, econômico e regional, o presidencialismo de coalizão apresentava-se como um modelo democrático, capaz de assegurar a representação de minorias e a construção de uma coalizão por intermédio da negociação, do diálogo e interesses comuns à agenda governamental.

Lamounier (1992), à época um dos críticos mais contundentes do incipiente arranjo institucional brasileiro, assinalava que os variados mecanismos de contrapesos combinados à fragmentação partidária aproximavam nosso sistema político de democracias consociativas da Europa Ocidental, o que seria atenuado por seus defensores que apontariam para um caráter “plebiscitário” da presidência. Segundo ele, não existiriam por aqui clivagens de cunho étnico, religioso e linguístico que se pudessem comparar aos modelos consociativos de democracias parlamentaristas como Holanda, Bélgica e Suíça. No caso brasileiro, as clivagens se apresentariam de outra ordem, especificamente, no âmbito social, econômico e regional.

Em linhas gerais, o modelo instituído com a Constituição Federal de 1988 apresenta importantes diferenças em relação ao sistema político fundado no período de 1946 a 1964, que antecedeu a Ditadura Militar (1964-1985). A inovação institucional residia, sobretudo, na ampliação dos poderes legislativos da presidência, uma herança do último período autoritário, ainda que o poder de decreto seja uma característica importante do Poder Executivo no sistema de governo parlamentarista. Ressalta-se, porém, que a afirmativa de que a Constituição de 1988 concedeu maiores poderes legislativos ao Presidente da República somente faz sentido quando comparada à experiência democrática anterior ao golpe de 1964, tendo em vista os poderes ditatoriais outorgados pela Constituição de 1967 durante o regime militar. Importante mencionar a relevante mudança também nos regimentos internos dos parlamentos, no intuito de aumentar os poderes de coordenação das bancadas pelas lideranças partidárias (VIANA & OLIVEIRA, 2018; FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999).

As críticas ao desenho institucional se acentuavam no decorrer do instável período que sucedeu a Assembleia Nacional Constituinte e prosseguiu até os primeiros anos da década seguinte. Não obstante, após um quinquênio conturbado com mais de 20 partidos lançando candidaturas na eleição presidencial de 1989, que resultou no resultado pífilo dos dois maiores partidos do Congresso Nacional (PMDB e PFL, atualmente União Brasil) e a vitória do inexpressivo PRN, o *impeachment* de Fernando Collor em 1992, além do plebiscito sobre formas e sistemas de governo realizado em 1993, ainda em meados dos anos 1990 o sistema político brasileiro parecia se encaminhar para uma mudança de rota (NICOLAU, 2017; CARVALHO; VIANA & CARLOMAGNO, 2019). O interregno da presidência de Itamar Franco (1992-1994) abriu o caminho para a chegada do PSDB ao poder, com a vitória do então ministro da Fazenda do governo Itamar, o sociólogo e senador do PSDB, Fernando Henrique Cardoso.

A partir das eleições presidenciais de 1994, a primeira disputa “casada” que marcou o início das eleições gerais no país, inicia-se um período de inédita estabilidade da competição eleitoral composto por dois grupos ideológicos, de centro-direita e centro-esquerda, liderados por PSDB e PT, respectivamente. Ao passo que a fragmentação partidária se estabilizava, os índices de volatilidade eleitoral declinavam, inclusive, no plano subnacional (BOHN & PAIVA, 2009). No tocante à relação Executivo-Legislativo, os partidos mostravam-se coesos, disciplinados e dispostos a cooperar com o governo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003). A conquista da estabilidade macroeconômica, seguida pela chegada do PT à Presidência, com a vitória de Lula em 2002, foi acompanhada por elevados índices de crescimento econômico e distribuição de renda que apontavam para uma trajetória exitosa rumo à institucionalização do modelo brasileiro (CARVALHO; VIANA & CARLOMAGNO, 2019).

Seja no âmbito da relação Executivo-Legislativo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; SANTOS 2003; LIMONGI, 2006), seja no plano do sistema partidário e da competição eleitoral (NICOLAU, 1996; BRAGA, 2006; REIS, 2007; BRAGA, RIBEIRO & AMARAL, 2016), diversos trabalhos enfatizaram uma mudança significativa na dinâmica de funcionamento do sistema político-partidário. Na última década, importante frisar, cresceu o número de estudos que ressaltaram o papel estabilizador da competição eleitoral à presidência e seus efeitos sobre a organização do sistema político (CORTEZ, 2009; MELO, 2010; 2011; MELO & CÂMARA, 2012; MAINWARING, BIZZARRO & POWER, 2017; GUARNIERI & LIMONGI, 2018).

Entretanto, ainda durante o primeiro governo Dilma, sinais de uma insatisfação popular crescente exacerbaram-se a partir de 2013 com a retomada, após quase vinte anos, das grandes manifestações de ruas no país. A partir daí, o que se observou foi uma conjuntura que se radicalizava a passos largos e abaixo um incipiente e organizado ultraconservadorismo. Na eleição de 2014, após uma disputada corrida presidencial entre Dilma Rousseff (PT) e Aécio Neves (PSDB) que marcou a reeleição da primeira, a recusa do PSDB em aceitar o resultado do pleito, o agravamento da crise econômica, os escândalos de corrupção na Petrobrás, juntamente com a elevada insatisfação popular evidenciada pelas crescentes manifestações da nova direita brasileira, sem dúvida, podem ser considerados como os principais elementos desencadeadores do processo de impeachment de Dilma, no ano de 2016. Ressalta-se também o papel do então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB), que exerceu como protagonista tal processo, dando início, inclusive, durante sua gestão, a uma nova dinâmica na relação entre Executivo e Legislativo.

Cumprir mencionar que a eleição de 2014 encerrou um ciclo exitoso de 20 anos (1994-2014) de estabilidade, uma espécie de *golden age* do sistema político brasileiro. A disputa presidencial daquele ano foi a última sob a polarização política entre PT e PSDB que, como mencionado anteriormente, exerceu profunda influência num processo de institucionalização democrática, por intermédio da competição eleitoral, a partir das eleições presidenciais. Outro elemento importante que deve ser levado em conta foi o aumento exponencial da fragmentação partidária a partir de 2014, que pode considerar as significativas e paulatinas alterações nas regras eleitorais entre seus principais fatores. Nesse período, o Brasil se aproximou de quase 30 partidos políticos representados no parlamento e 35 registrados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> A reforma política aprovada pelo Congresso Nacional em 2017 introduziu um conjunto de alterações no intuito de conter a fragmentação partidária. Entre as mudanças mais importantes, elencam-se o final das coligações proporcionais e uma cláusula de barreira progressiva que chegará no patamar de 3% até 2030. Nas eleições de 2022, esses mecanismos entraram em vigor pela primeira vez juntos, o que acarretou resultados significativos.

Como exposto anteriormente, a conjuntura de instabilidade que se seguiu às eleições gerais de 2014, culminando entre 2015 e 2016 com o processo de impedimento de Dilma Rousseff e a chegada à Presidência de Michel Temer (MDB), pode ser analisada como fundadora de um segundo momento da Nova República. Ao passo que o novo presidente ascendeu, a Operação Lava-Jato seguia sua “missão de mudar o país” por meio do “combate à corrupção”. O velho discurso anticorrupção, muito conhecido em outros momentos da vida política nacional, foi retomado pelas manifestações de junho de 2013 aliado a um sentimento antipetista crescente que servia, outra vez, como a principal bandeira do campo conservador, agora, sob uma radicalizada direita brasileira que, em larga medida, reivindicava representar a “nova política”. Vale frisar que a tomada das ruas por um incipiente e extremado conservadorismo foi acompanhada também por pedidos de intervenção militar que, inclusive, defendiam o retorno do AI-5.

Nesse contexto, as eleições municipais de 2016 foram realizadas sob profunda influência da “nova política”, com forte negação ao funcionamento do sistema político, além de um antipetismo e de um emergente conservadorismo mais próximo a um reacionarismo (COUTO, 2023). Se as eleições municipais podem ser consideradas um “termômetro” para as eleições gerais seguintes, naquele ano a vitória de outsiders em diversas capitais sinalizava o que estaria por vir em 2018. O discurso antipolítico como bandeira principal de campanha elegeu diversos neófitos da competição eleitoral e, posteriormente, turbinado com os rumos da Lava-Jato, exerceria um papel decisivo na sucessão presidencial em benefício de um candidato radical e antissistema.

Dessa maneira, diante de medidas equivocadas e, muitas vezes, por cima da própria Constituição Federal, a Lava-Jato seguia seu curso com o objetivo de “passar o Brasil a limpo”, mesmo que isso representasse a união entre quem acusa e quem julga. Assim, no ano de 2018, a prisão de Lula pelo então juiz Sérgio Moro foi um elemento fundamental para a vitória à Presidência do candidato da extrema-direita Jair Bolsonaro, à época filiado ao inexpressivo PSL. A eleição de Bolsonaro consolidava um processo político iniciado cinco anos antes, a partir daquele outono de 2013, quando a direita extremada emerge, aproveitando-se de uma conjuntura levantada, naquele momento, por grupos de uma esquerda, também radicais, porém, minoritária.

Diante de uma nova realidade, que substituía a polarização entre PT e PSDB por uma afetiva entre o PT e a extrema-direita bolsonarista, a conjuntura radicalizava-se substancialmente. Ao se posicionar como um político antissistema e com forte componente religioso, de cunho evangélico, Bolsonaro assumiu o poder negando o

presidencialismo de coalizão e optando por não construir uma base parlamentar de governo. Como afirma Couto (2023, p. 2): “Seu governo nunca foi o de um típico chefe de governo do presidencialismo de coalizão brasileiro desde o início da redemocratização em 1985”.

Assim, contrariando a dinâmica institucional do presidencialismo brasileiro, Bolsonaro, inicialmente, optou por governar com o apoio de bancadas temáticas, especificamente, as frentes parlamentares evangélicas, do agronegócio e da segurança pública. Importante mencionar a nomeação do ex-juiz Sérgio Moro para o Ministério da Justiça, acompanhada, logo no início do mandato, de uma série de ataques reiterados à institucionalidade democrática que se perpetuaram durante todo o governo Bolsonaro, numa conjuntura de crises constantes com os poderes Legislativo e, principalmente, com o Judiciário. Nesse mesmo período, em novembro de 2019, o presidente se desfilia do PSL, partido pelo qual foi eleito. Após a tentativa fracassada de fundar uma nova legenda, Bolsonaro filiou-se ao Partido Liberal (PL) no final de 2021, a nona agremiação partidária desde o início de sua vida pública.

Embora a relação Executivo-Legislativo tivesse no exemplo da gestão de Eduardo Cunha (PMDB) um caso notório de protagonismo do parlamento, durante a presidência da Câmara dos Deputados de Rodrigo Maia (DEM) o Legislativo se comportou como um efetivo contraponto ao poder Executivo em termos de agenda de governo, e Maia como uma espécie de *shadow leader* da coalizão (VIANA & KASAHARA, 2019). Não obstante, a partir da chegada de Arthur Lira (PP) ao cargo de presidente da Câmara dos Deputados em 2021, Bolsonaro passa a adotar, ainda que parcialmente, uma posição mais favorável à formação de uma base de apoio parlamentar e de cooperação com partidos no Legislativo, com a entrada do Centrão em sua incipiente coalizão.

No plano político, a partir da eleição municipal de 2020 os efeitos da pandemia da Covid-19 se demonstraram impactantes para o governo Bolsonaro, sinalizando uma considerável mudança em relação às disputas eleitorais de 2016 e 2018, marcadas pelos discursos antissistema e da “nova política”. O agravamento da crise sanitária nos planos econômico e social acarretou um profundo desgaste ao governo. É nesse contexto que os militares, já exercendo um protagonismo inédito na história da Nova República e servindo como uma das forças de sustentação do governo, assumem a ponta no combate à pandemia, com a nomeação do general Eduardo Pazuello para o Ministério da Saúde.

É sob uma conjuntura de profunda instabilidade política e graves tensões sociais, caracterizada por uma polarização afetiva e violenta entre o petismo e a extrema

direita, e com o esgotamento da Operação Lava-Jato, que o país observou a emergência do Supremo Tribunal Federal como um ator de vital importância à institucionalidade democrática. A saída de Lula da cadeia e a liberação de sua candidatura pela Justiça acirraram ainda mais as tensões políticas. Nesse contexto, com a candidatura à presidência de sua maior liderança e diante de inúmeros ataques à lisura do processo eleitoral, o Partido dos Trabalhadores retornou ao poder com Lula vencendo a eleição presidencial mais concorrida da Nova República. Certamente, a retomada da lógica das disputas presidenciais influenciadas pela questão econômica (ALMEIDA & GARRIDO, 2022) foi um elemento fundamental na eleição brasileira de 2022.

Cumprе ressaltar a composição do Congresso Nacional que emergiu das urnas em 2022. Diante de considerável impacto do novo regramento eleitoral, instituído, principalmente, pela reforma política aprovada em 2017, o sensível enxugamento do quadro partidário, resultado direto do fim das coligações proporcionais e das novas regras referente às sobras do quociente eleitoral, veio acompanhado por uma notória radicalização conservadora. Assim, não é demasiado afirmar que estamos diante de um realinhamento do sistema partidário, com novas legendas como protagonistas do sistema político (PL, União Brasil, entre outros), e a manutenção do PT, com sua reconhecida base social e seus aliados tradicionais. Atores políticos antigos como MDB e PSDB não exercem mais a relevância política de outrora. De fato, há no sistema político brasileiro um processo em curso de reacomodação do quadro partidário que deve se perpetuar nos próximos anos, inclusive com a fragmentação partidária diminuindo a patamares muito próximos daqueles observados em meados da década de 1990.

Ademais, a conjuntura radicalizada e a recusa da extrema-direita bolsonarista em aceitar o resultado das urnas, o que culminou na tentativa de golpe de Estado de 8 de janeiro de 2023, marcaram profundamente a vida político-institucional do país. Mais do que nunca, o papel das forças armadas na institucionalidade democrática brasileira precisa ser analisado. É isso que nos propomos nas próximas seções deste trabalho.

### 3. Os militares na história da República e seu retorno ao centro do poder

A presença das forças armadas nos âmbitos de decisão política no Brasil não se constitui um fenômeno recente e isolado; na realidade, há uma longa trajetória histórica da participação dos militares na política brasileira, cujas origens são identi-

ficadas na crise que põe fim ao Império e levam à Proclamação da República, em 1889, realizada a partir de um golpe militar e cujos primeiros governos foram presididos por marechais. Nas décadas seguintes, os militares constituíram um verdadeiro “poder desestabilizador”, peças cruciais nas crises que levaram ao colapso da República Oligárquica. Durante a Era Vargas, as forças armadas assumiram tônica anticomunista e tornaram-se sócias do poder, servindo de pilares fundamentais para a ascensão (e depois queda) do Estado Novo (CARVALHO, 2005).

Na primeira experiência democrática brasileira, entre 1946 e 1964, os militares continuaram atuando como atores políticos relevantes, envolvendo-se em todos os grandes debates nacionais, disputas partidárias e conflitos inerentes da relação entre o Executivo e o Legislativo, num quadro agravado pelas tensões da Guerra Fria. A estabilidade dos governos do período frequentemente dependia de um ténue equilíbrio entre alas golpistas e legalistas, varguistas e anti-varguistas, nacionalistas desenvolvimentistas e liberais, para citar algumas das múltiplas tendências existentes dentro das forças armadas, cuja dinâmica com o sistema político era mais complexa do que a famosa tese do “poder moderador” sugere.<sup>2</sup> O quadro das relações civis-militares também era agravado pelas tensões existentes entre praças e oficiais, criando mais uma dimensão de divergências que envolviam grupos da esquerda à direita (CUNHA, 2014) e que, posteriormente, foi um elemento fundamental para a eclosão e sucesso do golpe militar em março/abril de 1964 (STEPAN, 1975).

Nos vinte e um anos seguintes, o Brasil viveu sob o período da Ditadura Militar, durante o qual os militares governaram o país num regime autoritário a partir de uma ideologia/doutrina de segurança nacional e desenvolvimento. A dinâmica política aqui envolvia os diversos segmentos das forças armadas, tanto no sentido de suas colorações ideológicas como entre os distintos grupos envolvidos no governo federal, no aparato de segurança e na instituição militar, com frequentes tensões internas à caserna (MARTINS FILHO, 1995). A partir de 1974, com a ascensão do general Geisel à presidência, há o início de um processo de distensão política capitaneado por seu chefe da Casa Civil, general Golbery, visando à liberalização do regime e uma transição à democracia a partir de uma “abertura lenta, gradual e segura”, na

---

<sup>2</sup> O principal expoente da tese que aponta os militares como o “poder moderador” do sistema político de 1946-1964 é Alfred Stepan (1975), cuja obra tornou-se uma interpretação clássica e muito influente sobre o período. No entanto, essa tese foi questionada por autores como Quartim de Moraes (1985) e Martins Filho (1995), que, entre outros argumentos, ressaltaram que a perspectiva de “poder moderador” implicaria, implícita ou explicitamente, que os militares eram um ator relativamente coeso, reticente e neutro politicamente (assumindo o papel de juiz nas intervenções políticas pontuais), cooptado pelos políticos civis para assegurar a transmissão do poder, algo que não se sustenta quando tomamos quadro histórico do período.

qual ao mesmo tempo buscava-se isolar os setores militares autoritários radicais, particularmente aqueles ligados ao aparato de segurança, enquanto assegurava a manutenção de prerrogativas, autonomia, relativa coesão interna e poder político das forças armadas (STEPAN, 1985; FUCCILLE, 2006).

O signo da continuidade e de uma “retirada ordenada” na volta aos quartéis marcaram o processo de construção da Nova República. Neste aspecto, a própria fragilidade política do primeiro presidente civil após o regime militar, José Sarney (1985-1990), favoreceu o poder e autonomia das forças armadas, que estabeleceram uma espécie de tutela militar sobre o governo civil. Assim, eram capazes de pressionarem tanto a Presidência como o próprio Congresso Constituinte no sentido de limitar reformas políticas e sociais demandadas por setores da esquerda e do próprio PMDB, bem como impor algumas de suas demandas – como o veto a qualquer revisão dos atos praticados durante o período autoritário, à criação de um Ministério da Defesa e a manutenção de prerrogativas, incluindo o artigo 142 na nova constituição, que ensejava a manutenção de uma função interventora (OLIVEIRA, 1994; FUCCILLE, 2006). Conforme Mathias e Guzzi (2010) apontam, a Constituição de 1988 manteve a mesma estrutura, no que diz respeito às forças armadas, suas atribuições e autonomia, de outras cartas magnas brasileiras anteriores, inclusive a de 1967, promulgada durante o regime autoritário, além de trazer ambiguidades quanto à subordinação delas e seu emprego que só foram solucionadas em 1991 com a lei complementar 69.

Os padrões das relações civis-militares passaram por mudanças mais substantivas no início da década de 1990, resultante tanto de mudanças na conjuntura doméstica como externa. No cenário internacional, o fim da Guerra Fria, a aproximação política com a Argentina dentro do quadro de construção do Mercosul, e a intensificação do processo de globalização removeram as principais hipóteses de guerra que norteavam o preparo e emprego do poder militar, inclusive aquela relacionada ao “inimigo interno” que justificou a intervenção política das forças armadas nas décadas precedentes. Com isso, dava-se início ao processo que especialistas chamaram de “crise de identidade militar” (OLIVEIRA, 1994; MARTINS FILHO, ZIRKER, 2000).

No âmbito doméstico, o governo de Fernando Collor (1990-1992) representou um processo de desmonte de antigas estruturas políticas militares que enfraqueceu a organização perante o poder civil. A partir de sua agenda de reformas administrativas e econômicas neoliberais, o presidente reduziu orçamentos militares, em especial aqueles relacionados aos grandes projetos estratégicos das forças armadas. O presidente também impôs diversos reveses a elas com a extinção de órgãos (como o Serviço Nacional de Informações, SNI) e rebaixamento do status ministerial da Casa



Militar e do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), que reduziram consideravelmente a presença castrense nas mais altas esferas políticas do governo federal. Apesar dessas medidas, em 1992 os militares mantiveram uma posição discreta e estritamente institucional durante o processo de impeachment, o que indicava progresso na construção do controle civil. O governo Itamar Franco (1992-1994), por sua vez, não trouxe mudanças significativas no padrão das relações civis-militares (FUCCILLE, 2006; HUNTER, 1997).

O período de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) representou novas etapas nas transformações que a organização militar passava internamente e em suas relações com o sistema político. No âmbito interno, houve um processo de superação da “crise de identidade militar”, que no Exército significou a elevação da Amazônia como prioridade estratégica e na rotinização do emprego das forças armadas em questões de ordem interna nas chamadas operações de garantia da lei e da ordem (GLOs), reguladas pela lei complementar 97, de 1999, e do decreto 3.897 de 2001 (MARTINS FILHO, ZIRKER, 2000; FUCCILLE, 2006). Outra mudança notável foi o declínio da temática anticomunista no discurso oficial dos quartéis, com um esvaziamento das cerimônias referentes à 1935 e 1964. Esse movimento era acompanhado pelo reconhecimento, por parte do governo federal, dos crimes da ditadura militar, ainda que isso tenha provocado protestos de grupos da reserva (LEIRNER, 2020).

Em termos institucionais, o avanço mais significativo foi a criação do Ministério da Defesa em 1999. A criação da pasta visava construir o controle civil sobre os militares ao estabelecer a subordinação das três forças armadas, que antes tinham ministérios próprios, sob o controle de um ministro, civil, que coordenaria as políticas de defesa nacional sob sua autoridade. Complementarmente, foi elaborada a Política de Defesa Nacional (1996), documento que publicizava e norteava os princípios da organização desta referida política, de modo a oferecer uma maior transparência. Essas medidas, em especial o Ministério da Defesa, em que pese seus problemas de implementação e organização, indicavam avanços significativos nas relações civis-militares, compatíveis com uma democracia consolidada (OLIVEIRA, 2005; FUCCILLE, 2006).

Os governos petistas, em particular os dois primeiros mandatos de Lula (2003-2010), deram continuidade ao processo. A Política de Defesa Nacional foi revisada em 2005 e 2012, quando passou a se chamar Política Nacional de Defesa; em 2008, foi aprovada a Estratégia Nacional de Defesa, que estabeleceu as diretrizes para a modernização das forças armadas, acompanhadas da aprovação de recursos para os principais projetos militares, associando-as com projetos de desenvolvimento econômico e projeção política internacional. No entanto, o período também foi marcado por

novos atritos entre militares e poder político civil: em particular, foram relevantes as tensões que levaram à queda do ministro José Viegas em 2005, os desastrosos episódios envolvendo assassinatos em favelas no Rio Janeiro sob ocupação militar em GLOs em 2008 e os protestos relativos à demarcação da reserva indígena Raposa Serra do Sol, em Roraima, entre 2008-2009 (MARTINS FILHO, 2010).

Esses conflitos davam indícios das dificuldades em assegurar o controle civil sobre os militares. O próprio Ministério da Defesa, desde sua criação, mostrou dificuldades em colocar limites à autonomia decisória nos comandos militares e ou em implementar políticas próprias (ZEVERUCHA, 2006). O discurso castrense com ênfase no emprego de operações de ordem interna acabou reforçado com o envio da missão de paz ao Haiti, no qual vários militares e mesmo o então ministro da defesa, Nelson Jobim, relacionavam a experiência caribenha como importante para operações no próprio Brasil, em especial em áreas controladas por grupos criminosos (MARTINS FILHO, 2010; MATHIAS, ZAGUE, SANTOS, 2019).

No que se refere à demarcação das terras indígenas, a crise da reserva Raposa Serra do Sol refletia um ponto sensível na visão de setores significativos das forças armadas. A partir da virada das décadas de 1980-1990, num processo intensificado durante o período de crise de identidade militar e da ressignificação da Amazônia dentro dos planos estratégicos, influentes setores nos quartéis e na reserva passaram a identificar os movimentos em defesa dos direitos indígenas e do meio ambiente como risco à segurança e integridade nacional, claramente tingidas com uma tônica anticomunista (LEIRNER, 2020; MARTINS FILHO, ZIRKER, 2000).

As relações civis-militares se tornaram mais instáveis a partir do governo Dilma Rousseff (2011-2016). De um lado, houve um aprofundamento no uso das forças armadas na segurança pública, com consequências importantes no que se refere à autonomia dos quartéis e na transformação dessas atividades como uma das missões mais importantes dos militares (MATHIAS, ZAGUE, SANTOS, 2019). Mas, mais importante, foram as crises abertas pelas grandes manifestações de junho de 2013, que fragilizaram o governo e permitiram a ascensão de grupos de extrema-direita (SILVA, 2021), bem como as tensões que circundaram os trabalhos e relatório final da Comissão Nacional da Verdade (CNV, 2011-2014), que investigou as violações aos direitos humanos praticadas por agentes públicos entre 1946 e 1988.

Apesar de ser evidentemente importante como forma de superar o passado autoritário e consolidar a democracia, a CNV acabou atuando como um gatilho corporativo que gerou uma mobilização de grande parte das forças armadas em oposição ao go-

verno. A liderança política dessa mobilização foi o general Augusto Heleno, o primeiro comandante das tropas na missão de paz no Haiti e um crítico feroz das políticas indigenistas no país. Para assegurar a coesão ideológica, foram mobilizadas antigas visões anticomunistas, reconvertidas em antipetismo (LEIRNER, 2020; MARTINS FILHO, 2019). Essas teses combinavam-se com o cenário de emergência das Novas Direitas (SILVA, 2021), pese o fato que muitas delas já eram defendidas e difundidas há décadas por grupos de extrema-direita militar, em especial aqueles na reserva e que estavam ligados à antiga comunidade de segurança da ditadura (SANTOS, 2009; LEIRNER, 2020; CHIRIO, 2021). Conforme a crise política se agravou, este discurso ganharia cada vez mais eco dentro e fora dos quartéis, revestindo-se como a posição da instituição militar, pesem as divergências políticas existentes nela.

Desta maneira, com a ascensão do governo Michel Temer (2016-2018), os militares emergiram como um ator político que retomou parte de sua relevância, em grande medida fortalecidos pelas próprias fragilidades do impopular presidente. Revertendo a tendência desde o fim do último período autoritário, Temer nomeou dois ministros militares em seu governo. Ainda em 2016, escolheu o general Sérgio Etchegoyen para o Gabinete de Segurança Institucional (GSI), que retomou o status ministerial naquele momento e assegurou que toda a inteligência e segurança do Estado ficassem centralizadas em mãos militares; como lembra Leirner (2020), ele teria um papel crucial nas articulações entre políticos e militares. Dois anos depois, numa decisão inédita que revertia o propósito original do ministério, o presidente indicou o general Joaquim Silva e Luna para a pasta da Defesa. Complementarmente, o comandante do Exército, general Eduardo Villas Bôas, passou a dar entrevistas e declarações para a imprensa, publicizando inquietações políticas das forças armadas (MARTINS FILHO, 2019).

Assim, aos poucos, as forças armadas voltavam a ser um ator político relevante no país, algo que ficou evidente no próprio processo eleitoral de 2018 que culminou na eleição de Jair Bolsonaro. O ex-capitão do Exército e então deputado federal pelo Rio de Janeiro tivera uma longa e pouco notável carreira parlamentar, cujo maior destaque eram as declarações polêmicas. Visto como um “mau militar” que não representava a organização, conforme declarado por Geisel (D'ARAUJO & CASTRO, 1997), Bolsonaro e o alto comando do Exército já estavam suficientemente próximos para que ele, poucos dias após as acirradas eleições de 2014, fosse convidado para a formatura dos cadetes da Academia Militar das Agulhas Negras, onde recebeu uma ovação ao declarar suas intenções presidenciais. Nos anos seguintes, voltou a participar de cerimônias na instituição, inclusive em agosto de 2018 quando, já na condição de candidato, esteve presente ao lado das autoridades de alto escalão do governo Temer (LEIRNER, 2020).

Nesse contexto, a candidatura de Bolsonaro incluía uma coalizão de grupos políticos civis de direita e extrema-direita, mas também contava com apoio considerável nos quartéis e grupos da reserva, ainda que existam hoje interpretações distintas para pensar a sua aliança com os militares.<sup>3</sup> Neste sentido, podemos destacar a escolha do general Hamilton Mourão para a vice-Presidência, então recém-saído das fileiras do Exército, que ganhou renome político ao fazer declarações enquanto estava na ativa contra a presidente Dilma e admitiu em algumas ocasiões a possibilidade de uma intervenção militar no país. O apoio castrense ao candidato de extrema-direita, no entanto, ia além de fornecer quadros simpáticos e correligionários ao candidato. Em abril de 2018, o general Villas Bôas escreveu sua polêmica mensagem no Twitter em que buscava intimidar o Supremo Tribunal Federal para negar o pedido de *habeas corpus* ao ex-presidente Lula, então líder nas pesquisas eleitorais, assegurando a inelegibilidade e a prisão do principal opositor de Bolsonaro. Eleito, o novo presidente declarou publicamente que o comandante do Exército fora um dos responsáveis pelo sucesso de sua candidatura (MARTINS FILHO, 2019).

Desse modo, os militares constituíram uma das bases de sustentação do governo Bolsonaro (2019-2022), oferecendo quadros para a alta hierarquia da administração federal num processo de militarização da política sem precedentes na Nova República. Essa aliança, contudo, nem sempre foi harmoniosa, como evidenciou a crise envolvendo a demissão do general Carlos Santos Cruz da Secretaria de Governo em 2019, uma figura fundamental na construção da candidatura do presidente e de seu trânsito dentro das forças armadas (MARTINS FILHO, 2019). Não obstante, a transformação das forças armadas em atores políticos de primeira ordem marca uma nova etapa nas relações civis-militares no Brasil, com reflexos tanto na autonomia castrense, quanto na sua influência e capacidade de impor, com sucesso, suas demandas no sistema político.

#### 4. Os militares no governo Bolsonaro

A eleição da chapa formada por Bolsonaro e por Hamilton Mourão, parecia confirmar uma mudança no controle civil, com os militares e as forças armadas transformando-se em não mais um instrumento de Estado, mas sim um instrumento de governo.

<sup>3</sup> Ver, por exemplo, Leirner (2020) e as diferentes interpretações contidas na coletânea organizada por Martins Filho (2021).

Formação de um gabinete ministerial com presença maciça de militares – em junho de 2020, nove dos 22 ministros, incluindo o da Defesa, eram militares. Três deles ainda estavam na ativa. No entorno imediato de Bolsonaro e nas demais funções-chave do governo, é possível notar não apenas o aspecto geracional, mas a relevância da formação nos cursos de paraquedismo e Educação Física. Implícita está a ideia de que militares de confiança são capazes de resolver os problemas de profunda complexidade do país e de que, por terem um sentimento nacional forte, estariam blindados da corrupção (SANTOS, 2021, p. 116).

Não temos notícias de outro país democrático que tivera tantos militares alocados na gestão pública. Ao final do governo Temer, havia 9 membros das forças armadas em cargos de comando; na administração Bolsonaro, o número passou de 100 representantes das forças armadas em cargos de comando em estatais diretamente ligadas à União, e pouco mais de 6 mil atuando em cargos civis. Para justificar a escalada de militares na administração pública, Bolsonaro alegou que eram “soldados contra a corrupção” e ajudariam a combater o mal estrutural do Estado brasileiro. Para turbinar mais a participação castrense, o ex-presidente assinou um decreto alterando o prazo, antes de dois anos, para indeterminado, para que militares da ativa ocupassem cargos ou empregos públicos civis temporários.

Em levantamento feito pela Secretaria Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, em meados de 2020, detectou-se que 6.157 militares ativos e da reserva, ocupavam cargos civis comissionados, com contratos temporários e acúmulo de funções no governo Bolsonaro. Esse número representou um aumento de 108% em comparação com o ano de 2016. No entanto, em levantamento feito no mesmo ano, e com dados fornecidos pelo Exército, o blog Poder 360 apontou que o governo contava com um total de 8.450 militares em funções administrativas (CAVALCANTI, VICTOR, 2020).

Já em cargos do primeiro escalão, logo após a posse do novo presidente, em 2019, ficou evidente que o espaço que os militares teriam seria muito representativo. Para além do próprio Jair Bolsonaro e de seu vice, general Mourão, o governo ainda contava com os generais Otávio do Rêgo Barros (porta-voz da presidência); Walter Souza Braga Netto (Casa Civil); Augusto Heleno Ribeiro Pereira (GSI); Luiz Eduardo Ramos B. Pereira; Fernando Azevedo e Silva (Defesa); o tenente-coronel da Aeronáutica Marcos Pontes (Ciência e Tecnologia); o almirante Bento Costa Lima Leite de Albuquerque Júnior (Minas e Energia); o general Eduardo Pazuello (Saúde); Milton Ribeiro, que fora segundo-tenente do Exército (Educação); o capitão do exército Wagner de

Campos Rosário (Controladoria Geral da União, CGU); o ex-capitão do Exército Tarcísio Gomes de Freitas (Infraestrutura); o almirante Flávio Augusto Viana Rocha (Secretaria de Assuntos Estratégicos); o general Joaquim Silva e Luna, (Presidência da Petrobras); o almirante Eduardo Bacellar Leal Ferreira (Presidente do Conselho de Administração da Petrobras); Ruy Schneider, oficial da reserva da Marinha (Conselheiro do Conselho de Administração da Petrobras); Valdir Campoi Junior, coronel da reserva do Exército (membro do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, CNPCT); e o capitão de corveta Eduardo Miranda Freire de Melo (Membro do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT), entre outros.

A escolha deste elevado número de militares (da ativa ou da reserva) estava em acordo com a própria dinâmica estabelecida pelo novo governo, que ainda empunhava a bandeira da antipolítica e se negava a construir uma base parlamentar conforme a lógica do presidencialismo de coalizão. Nesse sentido, o presidente indicava que governaria a partir da mobilização de seus aliados, devidamente alocados dentro do governo (incluindo os militares e civis extremistas), que guardariam lealdade canina aos seus intentos, bem como através de apelos a seu eleitorado, radicalizado a partir dos discursos antissistema, antipetista e anticorrupção, numa lógica típica de governantes populistas. Dessa maneira, buscava assegurar a governabilidade ao pressionar o Legislativo (no qual, então, tinha apoio de algumas bancadas temáticas) e impor sua agenda, com os evidentes riscos à estabilidade democrática.

Dessa maneira, durante os anos do governo Bolsonaro, houve uma tensão constante pairando sobre um possível golpe militar. Discursos com duplo sentidos, falas soltas e questionamento das instituições como o STF foram marcas constantes durante todo o mandato. Analistas, grande mídia e intelectuais repercutiram as falas e ações dos membros da ativa e da reserva das forças armadas que compunham o governo. O alocamento de tantos militares em cargos sempre ocupados por civis, a insistência no discurso anticomunista e a constante criminalização de quem pensava diferente, gerava o clima necessário, ou pelo menos, suscitava o temor de que uma ruptura da ordem democrática poderia ocorrer.

A discussão sobre a militarização do governo acabou acentuada com a chegada de Pazuello ao Ministério da Saúde. Quando da sua efetivação (após quatro meses como interino), o ministro trouxe consigo mais 22 militares para compor a pasta, todos, assim como ele, sem formação na área da saúde. Importante pontuar que a chegada de Pazuello ao Ministério da Saúde se dá num contexto de pandemia mundial, após a queda dos ministros anteriores em razão de suas divergências com o presidente quanto às medidas de combate ao Covid-19. Uma outra medida

que causou críticas foi a contratação de militares da reserva para atuarem como servidores junto ao INSS (Instituto Nacional de Seguro Social).

A chegada dos militares à saúde provocou diversos episódios controversos. Primeiro, o gasto de milhões de reais na fabricação de cloroquina, contrariando as recomendações da OMS (Organização Mundial de Saúde). O segundo, e talvez mais danoso, foi o episódio da falta de oxigênio em Manaus-AM, em janeiro de 2021, que expôs os militares enquanto incompetentes naquilo que Pazuello era supostamente especialista, a logística. A razão de sua escolha para o cargo já era evidente desde o ano anterior quando ele, em uma transmissão online junto ao presidente, declarou que “[era] simples assim: um manda e o outro obedece”, numa clara alusão ao princípio da hierarquia e disciplina militar (MAZUI, 2020). Além disso, sua participação em ato político junto ao presidente (já como secretário de assuntos estratégicos), motivou a criação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 21/21, que está atualmente sendo discutida na Câmara e propõe proibir a atuação de militares da ativa em cargos da administração pública.

De qualquer modo, os fracassos do governo em seus primeiros anos, a desastrosa política perante a pandemia de Covid-19 e a crise econômica que se seguiu forçaram Bolsonaro a buscar a construção de uma coalizão parlamentar, levando-o, especialmente a partir de 2021, a estabelecer uma aliança com o Centrão em nome da governabilidade. Nessa nova dinâmica, os militares acabaram perdendo espaço no governo, pese a manutenção de sua relevância enquanto base leal ao presidente. Emblemático desse novo momento, cabe lembrar das declarações do general Heleno, do GSI, que tiveram grande repercussão na imprensa. Se durante o período eleitoral de 2018 declarou “se gritar pega o Centrão, não fica um meu irmão” numa alusão à música *Reunião de Bacana (Se Gritar Pega Ladrão)*, de Ary do Cavaco e Bebeto Di São João, em maio de 2021, durante a posse do deputado Ciro Nogueira (PP) como chefe da Casa Civil e acompanhado com líderes desse bloco político, declarou que tudo não passava de uma brincadeira e que mudou de opinião perante o grupo (PODER 360, 2021).

Essa presença maciça de militares na gestão pública levou a alguns questionamentos e ao surgimento de algumas teses sobre o que representaria esta presença nos rumos da democracia nacional. Questões como o grau de influência que os militares teriam no governo, o nível de envolvimento político e ideológico com o governo e, por fim, o papel que desempenhariam frente ao tensionamento promovido pelo presidente ao questionar a legitimidade das eleições vindouras, eram levantadas constantemente. Não que a politização dos militares já não existisse, mas uma vez

compondo o governo, se desnudaram do discurso de técnicos em funções civis e assumiram, em vários momentos, um papel eminentemente político.

Há indícios de que os militares, ao menos num primeiro momento, pudessem desejar exercer um domínio sobre o presidente, mas aparentemente não foi isso que aconteceu: em seus embates com o chefe do Executivo, vários generais acabaram demitidos, como foi o caso de Santos Cruz, ainda em 2019. Ainda que possamos falar de uma certa simbiose entre o bolsonarismo e as forças armadas, o presidente conseguiu subjugar e enquadrar alguns militares aos seus interesses políticos, ainda que evidentemente comungassem de muitas convicções. Não se deve esquecer, neste sentido, a existência de uma extrema-direita castrense histórica, remanescente das linhas mais radicais do último período autoritário (em especial na chamada comunidade de segurança) e cujas pautas foram incorporadas pela nova direita. Esse grupo foi crucial na transformação das forças armadas num dos pilares do governo Bolsonaro.

Se inicialmente os militares se apresentaram como técnicos moderados, principalmente em contraposição à chamada ala *olavista* do governo, em alusão ao astrólogo Olavo de Carvalho, as pautas de costumes e os constantes ataques ao sistema eleitoral acabou dragando seus representantes e a própria instituição militar para o centro de questões polêmicas, muitas vezes ao contragosto de seus líderes, pese as aproximações ideológicas entre eles. Figuras como Abraham Weintraub (ministro da Educação), Damares Alves (ministra da Mulher, da Família e Direitos Humanos), Ernesto Araújo (ministro das Relações Exteriores), Ricardo Salles (ministro do Meio Ambiente) e o próprio presidente sempre trouxeram à baila temas delicados que obrigaram os militares a se posicionarem.

As atuais revelações das investigações sobre eventuais tentativas de autogolpe começam a apontar um cenário complexo, no qual as forças armadas se encontraram cindidas em relação aos intentos do presidente e de seus auxiliares. Se de um lado há evidentes aproximações ideológicas com setores militares mais extremistas, em particular entre as patentes mais baixas, há outros grupos que mantiveram uma atitude menos alinhada. Neste sentido, um dos elementos cruciais para a manutenção do apoio castrense ao presidente talvez tenha sido um apetite desmedido por bonificações, gratificações, privilégios e benefícios. O acúmulo de funções (e salários), bem como a reforma da previdência militar, aprovada em 2019, resultou em ganhos consideráveis para a categoria, em particular para os oficiais. A implementação das escolas cívico-militares em alguns estados, como política federal, utilizando membros da reserva remunerados para atuarem em nome “da ordem escolar” e de valores nacionalistas, também pode ter contribuído.



De qualquer maneira, as forças armadas, sua coesão enquanto instituição e o comportamento de seus integrantes tornaram-se peças-chave nos intentos autoritários do presidente, cujo apoio seria essencial em qualquer projeto de poder do bolsonarismo. Assim, como afirma Lentz (2022, p. 315),

[...] a cada mês um novo capítulo de incertezas é escrito nas relações entre civis e militares em razão da constante ameaça autoritária literalmente capitaneada pelo governo. Vai ter golpe? Ou um golpe dentro do golpe? Teremos eleições em 2022? Seus termos serão semelhantes às eleições de 2018? E se perderem a eleição, os militares aceitarão o resultado? O vencedor, se for civil, conseguirá tomar posse? Teremos um novo capitólio? Uma quartelada? Ou será tudo apenas retórica e flerte de lideranças isoladas e frágeis? Uma versão contemporânea da velha coerção como moeda política da instituição militar na disputa pelo poder no Brasil, sempre em níveis variados de cooperação com nossas elites oligárquicas?

Olhando em perspectiva, podemos apontar que ainda que flertasse com o golpismo bolsonarista, nenhum desses temores se concretizaram durante os quatro anos do governo. Isso, no entanto, não diminui em nada as constantes ameaças de golpe, os ataques ao sistema político e ao Supremo Tribunal Federal. Mas também é um indicativo que “os militares” não são um grupo tão homogêneo como parte da imprensa e dos analistas imaginava, seja por diferenças ideológicas, seja por não querer colocar em risco seus rendimentos cometendo algum ato inconstitucional, ou ainda, seja por um cálculo político quanto às possibilidades de sucesso de qualquer intento golpista.

Diferentes perspectivas destes atores puderam ser percebidas em diversas ocasiões durante o governo Bolsonaro. Em março de 2021, houve uma crise militar com a demissão do então titular da pasta da defesa, general Fernando Azevedo e Silva, seguida pela substituição dos comandantes das três forças (Exército, Marinha e Força Aérea) e de declarações do ex-ministro de que o presidente não estaria tratando as forças armadas como instituição de Estado e sim como de governo. De outro lado, episódios como o 7 de setembro de 2021, no qual Bolsonaro radicalizou o seu discurso golpista, e declarações recorrentes de algumas autoridades militares mostrou que tais posições tinham ecos em setores influentes da instituição.

As disputas internas pelo controle do governo entre os distintos grupos que o compunham, as próprias divergências entre as três forças militares, que não são uníssonas em vários temas, fez o jogo político no governo Bolsonaro menos pasteurizado do que se imagina. A desconstrução do caráter técnico das forças armadas também

ajudou no desvelamento dos interesses políticos de alguns de seus quadros, colocando em perspectiva quais seriam os reais objetivos dos militares e relativizando o mito da incorruptibilidade e da competência.

Dessa maneira, os intentos golpistas do presidente e parte dos militares acabaram sofrendo resistências tanto dentro como fora das forças armadas. Aqui, destaca-se que as instituições democráticas, pesem seu desgaste, fizeram um contrapeso eficiente. Num cenário com tantos atores como o Congresso, os meios de comunicação de massa, o Judiciário e a comunidade internacional, era de se imaginar que não seria fácil para os militares figurar como força capaz de promover/auxiliar um golpe. É claro que no olho do furacão é difícil ter essa clareza de quem “fala” passada as eleições e a posse do novo governo. Muitas dessas análises naquele momento se deram em parte pelo caráter das instituições envolvidas e pelo seu histórico ao longo do tempo, sobretudo porque setores minimamente organizados da sociedade pediam claramente, nas ruas, inclusive com faixas em inglês, uma intervenção dessa natureza, sobretudo após a derrota de Bolsonaro nas urnas.

Assim, é certo que ao se cercar das forças armadas em seu governo e usar de militares para tentar reparar sua famigerada dificuldade em estabelecer diálogos e negociações, Bolsonaro acabou por transpondo não só aos militares que compuseram seu governo, mas sim para toda a instituição das forças armadas eventuais fracassos e ataques à democracia brasileira que foram estimulados durante e pelo seu governo.

## Considerações finais

Considerando o cenário recente, quais podem ser as consequências dessa recente politização das forças armadas e o processo de militarização da política? Quais são os riscos que estes processos, bem como a grande autonomia militar podem trazer para a democracia brasileira? Qual foi o papel dos militares no que se refere à governabilidade durante a presidência de Bolsonaro? Tais questões remetem não apenas aos debates que fundam o campo das relações civis-militares, como também se ligam às questões associadas à consolidação do sistema democrático no Brasil.

O primeiro aspecto que se deve considerar é a relação das forças armadas com o sistema político. A teoria das relações civis-militares, apesar de suas diversas formulações, tem como elemento central a construção do chamado controle civil sobre as forças armadas, isto é, garantir a subordinação dos militares quanto às decisões tomadas pelas lideranças políticas civis, mantendo uma posição de estrita neutrali-

dade enquanto instituição. Em democracias, essa posição assegura que os militares reconheçam e obedeçam às autoridades eleitas legítimas, cumprindo as vontades e decisões daqueles que representam a vontade da maioria dentro da legalidade. Desta maneira, Hunter (1997, p. 1) recorda que “quando os militares exercem um papel ativo na política, eles limitam a soberania popular, o princípio que guia a democracia”.

Essa posição não significa, evidentemente, que os militares não devem participar de nenhum dos processos políticos dentro da estrutura administrativa do Estado. Como lembra Domingos (2005), as questões relacionadas à defesa no mundo moderno acabam envolvendo elementos que fogem da arena estritamente militar e os levam a interagir com o campo político-administrativo. Similarmente, Finer (2006) destaca que as forças armadas, assim como outros órgãos burocráticos do Estado, buscam influenciar as autoridades a tomarem as medidas que consideram necessárias, uma prática constitucional e legítima quando não envolve ameaças do uso da coerção - destacando que as forças armadas, no Brasil, mantêm um escritório de representação de seus interesses corporativos dentro do próprio Congresso Nacional há anos. O elemento crucial, aqui, é que a autoridade militar não pode se sobrepor à autoridade política (civil), pois as forças armadas existem a serviço da sociedade e do Estado: o soldado não deve usar a sua arma contra os cidadãos que deve proteger.

Um aspecto relevante para reflexão são os efeitos que a politização das forças armadas terá no comportamento futuro do corpo de oficiais. De um lado, o comportamento dúbio dos militares perante a ocupação das portas de quartéis em diversas cidades brasileiras após o segundo turno eleitoral, e, principalmente, a insurreição de vândalos golpistas em janeiro de 2023, levantou novas dúvidas quanto ao compromisso de grande parte da organização com os princípios democráticos. Apesar do significativo desgaste da imagem das forças armadas durante o período, elas ainda conservaram capital político suficiente para saírem relativamente ilesas da Comissão Parlamentar de Inquérito que investigou a intentona de janeiro de 2023 (FRANCO, 2023).

Um outro aspecto relevante foi o fato de que Bolsonaro fez questão de comparecer à significativo número de formaturas militares ao longo de seu mandato, uma cerimônia que consagra a construção da identidade castrense (LEIRNER, 2020), estabelecendo assim vínculos afetivos e simbólicos com os jovens oficiais e praças que permitem a reprodução, ou ao menos a simpatia, de parte desses atores com perspectivas políticas de extrema-direita.<sup>4</sup> Considerando que suas carreiras tendem a durar décadas, podemos ponderar os riscos de que estes setores extremistas possam

---

<sup>4</sup> Para ilustrar este desafio, cabe lembrar que recentemente a Alemanha banuiu um batalhão inteiro de militares que faziam parte de uma célula de extrema-direita (DW BRASIL, 2021).

implicar para a estabilidade política democrática no futuro. Afinal, como a história mostra, tenentes e capitães politizados durante a década de 1920 foram, em grande parte, os generais que organizaram o golpe de 1964.

As forças armadas foram relevantes no que se refere à governabilidade durante o governo de Bolsonaro. Num primeiro momento, o presidente buscou impor sua agenda a partir de uma base de sustentação política que incluía setores militares - mobilizando a imagem da totalidade da organização castrense - e civis de extrema-direita, frequentemente apelando para o eleitorado radicalizado a partir de um discurso antissistema, anticorrupção e anti-esquerda que foi crucial para sua eleição. A caserna tinha uma posição de destaque nessa lógica, tanto por sua então popularidade - que declinou conforme os fracassos do governo foram se acumulando - como por seu poder de coerção, fundamental no caso de uma guinada autoritária.

A aproximação e eventual aliança de Bolsonaro com o Centrão, que estabeleceu uma base parlamentar para o presidente, diminuiu a proeminência política da caserna no governo. Nesse novo momento, os militares permaneceram relevantes, porém perderam espaço na administração federal para políticos e correligionários da coalizão governista em nome da governabilidade. Esse movimento, no entanto, parece não ter modificado de maneira significativa o apoio de grande parte da corporação ao presidente ou às suas posições políticas, pesem as divergências existentes dentro das forças armadas. Assim, décadas depois da transição, a questão militar volta a ser um tópico imperioso no debate pela estabilidade democrática.

## Referências

ABRANCHES, Sérgio. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**. Vol. 31, nº 1, 1988.

ALMEIDA, Alberto Carlos; GARRIDO, Tiago. **A mão e a luva: o que elege um presidente**. São Paulo: Editora Record, 2022.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

BOHN, Simone; PAIVA, Denise. A volatilidade eleitoral nos estados: sistema partidário e democracia no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 17, nº 33, 2009.

BRAGA, Maria do Socorro. **O processo partidário-eleitoral brasileiro: Padrões de competição política (1982-2006)**. São Paulo: Editora Humanitas; FAPESP, 2006.

BRAGA, Maria do Socorro; RIBEIRO, Pedro; AMARAL, Oswaldo. El sistema de partidos en Brasil: estabilidad y institucionalización. In: FREIDENBERG, Flavia. **Los Sistemas de Partidos en América Latina (1978-2015)**. Ciudad del México: INE; UNAM, 2016.

- CARVALHO, José Murilo de. **Forças Armadas e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.
- CARVALHO, Valter Rodrigues de; VIANA, João Paulo Saraiva Leão; CARLOMAGNO, Márcio Cunha. Presidencialismo de coalizão em tempos de crise institucional: relação Executivo-Legislativo nos governos Dilma (2015-2016) e Temer (2016-2018). **Política Hoje** (UFPE), v. 28. 2019.
- CAVALCANTI, Leonardo; VICTOR, Nathan. Bolsonaro mais que dobrou contingente de militares no governo, aponta TCU. **Poder 360**, 17 de julho de 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-mais-que-dobrou-contingente-de-militares-no-governo-aponta-tcu/>. Acesso em: 29/09/2023.
- CHIRIO, Maud. Da linha dura ao marxismo cultural. In: MARTINS FILHO, João Roberto (Org.). **Os militares e a crise brasileira**. São Paulo: Alameda, 2021.
- CORTEZ, Rafael. **Eleições Majoritárias e Entrada Estratégica no Sistema Partidário-Eleitoral Brasileiro (1989-2006)**. Tese de doutorado. São Paulo: DCP-USP, 2009.
- COUTO, Cláudio. Gonçalves. O Brasil de Bolsonaro: Uma democracia sob estresse. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 28. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/89859>. Acesso em: 05 out. 2023.
- CUNHA, Paulo Ribeiro. **Militares e Militância**. São Paulo: Unesp, 2014.
- D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (Orgs.). **Ernesto Geisel**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- DOMINGOS, Manuel. O militar e a civilização. **Tensões Mundiais**, v. 1, n. 1, p. 37-70, 2005.
- DW BRASIL. Exército alemão afasta suspeitos de extremismo de direita. **Deutsche Welle Brasil**, 08 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/ex%C3%A9rcito-alem%C3%A3o-afasta-militares-suspeitos-de-extremismo-de-direita/a-59453847>. Acesso em 03/10/2023.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional brasileira**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- FINER, Samuel. **The Man on the Horseback**. New Brunswick: Transaction Publishers, 2006.
- FRANCO, Bernardo Mello. Acórdão para blindar militares antecipa fim da CPI do Golpe. **G1**, 04 de outubro de 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/blogs/bernardo-mello-franco-coluna/2023/10/acordao-para-blindar-militares-antecipa-fim-da-cpi-do-golpe.ghtml>. Acesso em 08/10/2023.
- FUCCILLE, Alexandre. **Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil**. Campinas, 2006. 291 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.
- GÓES, Walder de. Em busca de um novo sistema político. In: REIS VELLOSO, João Paulo dos (Org.). **O Brasil e as reformas políticas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1992.
- HUNTER, Wendy. **Eroding Military Influence in Brazil**. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1997.
- LAMOUNIER, Bolívar. Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990. In: REIS VELLOSO, João Paulo dos (Org.). **O Brasil e as reformas políticas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1992.
- LAMOUNIER, Bolívar; MENEGUELLO, Rachel. **Partidos Políticos e Consolidação Democrática: o caso brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- LEIRNER, Piero. **O Brasil no espectro de uma guerra híbrida**. São Paulo: Alameda, 2020.

LENTZ, Rodrigo. **República de segurança nacional**: militares e política no Brasil. São Paulo: Expressão Popular; Fundação Rosa Luxemburgo, 2022.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos**, nº 76, São Paulo, 2006.

LIMONGI, Fernando. GUARNIERI, Fernando. Duverger nos trópicos: coordenação e estabilidade nas eleições presidenciais brasileiras pós-redemocratização. In: FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; BORBA, Felipe. (Orgs.). **25 anos de eleições presidenciais no Brasil**. Curitiba: Editora Appris, 2018.

MAINWARING, Scott. Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. **Novos Estudos**, São Paulo: Cebrap, nº. 29, 1991.

MAINWARING, Scott. BIZZARRO, Fernando; POWER, Timothy. The Uneven Institutionalization of a Party System: Brazil. In: MAINWARING, Scott. **Party Systems in Latin America**: institutionalization, decay and collapse. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

MARTINS FILHO, João Roberto. **O palácio e a caserna**. São Carlos: EdUFSCar, 1995.

MARTINS FILHO, João Roberto. Ordem desunida: militares e política no governo Bolsonaro. **Perseu**, nº 18, p. 167-193, 2019.

MARTINS FILHO, João Roberto (Org.). **Os militares e a crise brasileira**. São Paulo: Alameda, 2021.

MARTINS FILHO, João Roberto. Tensões militares no governo Lula (2003-2009): a pré-história do acordo com a França. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 4, p. 283-306, 2010.

MARTINS FILHO, João Roberto; ZIRKER, Daniel. The Brazilian Military under Cardoso: overcoming the Identity Crisis. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, v. 43, nº 3, p. 143-170, 2000.

MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavaller. Autonomia na Lei: as Forças Armadas nas Constituições Nacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 25, p. 41-57, 2010.

MATHIAS, Suzeley Kalil; ZAGUE, José Augusto; SANTOS, Leandro Fernandes Sampaio. A política militar brasileira no governo Dilma Rousseff: o discurso e a ação. **Opinião Pública**, v. 25, nº 1, p. 136-168, 2019.

MAZUI, Guilherme. “É simples assim: um manda e o outro obedece”, diz Pazuello ao lado de Bolsonaro. **G1**, Brasília, 22 de outubro de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/10/22/e-simples-assim-um-manda-e-o-outro-obedece-diz-pazuello-ao-lado-de-bolsonaro.ghtml>. Acesso em 15/10/2023.

MELO, Carlos Ranulfo Félix. Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 4, 2010.

MELO, Carlos Ranulfo Félix. Individualismo e partidarismo em doze estados brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 26, nº 75, 2011.

MELO, Carlos Ranulfo Félix; CÂMARA, Rafael. Estrutura da competição pela presidência e a consolidação do sistema partidário no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, vol. 55, nº 1, 2012.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e democracia**: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994). Rio de Janeiro: FGV, 1996.

NICOLAU, Jairo Marconi. Os quatro fundamentos da competição política no Brasil (1994- 2014). **Journal of Democracy** em Português, vol. 6/1, 2017.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **De Geisel a Collor**: forças armadas, transição e democracia. Campinas: Papirus, 1994.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **Democracia e Defesa Nacional**: a criação do Ministério da Defesa na Presidência de FHC. Barueri: Manole, 2005.

PENIDO, Ana. O Partido Militar, o Partido Fardado e o Sistema Político Brasileiro. **Anais Eletrônicos do XI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa**, 2021. Disponível em: [https://www.enabed2021.abedef.org/resources/anais/15/enabed2020/1612289589\\_ARQUIVO\\_c2ab26981a5cd7e6c5ce3ed2f9cc065c.pdf](https://www.enabed2021.abedef.org/resources/anais/15/enabed2020/1612289589_ARQUIVO_c2ab26981a5cd7e6c5ce3ed2f9cc065c.pdf). Acesso em 28/09/2023.

PODER 360. General Heleno, que no passado criticou o Centrão, agora confraterniza com o grupo. **Poder 360**, 04 de agosto de 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/general-heleno-que-no-passado-criticou-o-centrao-agora-confraterniza-com-o-grupo/>. Acesso em 09/10/2023.

QUARTIM DE MORAES, João. Alfred Stepan e o mito do poder moderador. **Filosofia Política**, v. 2, p. 163-199, 1985.

REIS, Bruno Pinheiro Wanderley. O presidencialismo de coalizão sob pressão: da formação de maiorias democráticas à formação democrática de maiorias. **Plenarium**, vol. IV, 2007.

SANTOS, Eduardo Heleno de Jesus. Controle Civil? A ascensão de Bolsonaro e a encruzilhada do Brasil. In: MARTINS FILHO, João Roberto (Org). **Os militares e a crise brasileira**. São Paulo: Alameda, 2021.

SANTOS, Eduardo Heleno de Jesus. **Extrema-direita, volver!** Memória, ideologia e política dos grupos formados por civis e militares da reserva. Niterói, 2009. 209 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.

SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes. **O Poder Legislativo no Presidencialismo Coalizão**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SILVA, Ivan Henrique de Mattos e. Da Nova República à nova direita: o bolsonarismo como sintoma mórbido. **Revista Sociedade e Cultura**, v. 24, p. 1-37, 2021.

STEPAN, Alfred. **Os militares**: da abertura à Nova República. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

STEPAN, Alfred. **Os militares na política**. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.

VIANA, João Paulo Saraiva Leão; OLIVEIRA, Vítor Silveira Lima. Governabilidade e governança no presidencialismo de coalizão. In: DANTAS, Humberto. **Governabilidade**: para entender a política brasileira. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2018.

VIANA, João Paulo Saraiva Leão; KASAHARA, Yuri. O adulto chamuscado no Congresso. **Estadão - Blog Legis-Ativo**. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/legis-ativo/o-adulto-chamuscado-no-congresso/>. Acesso em: 07 de out. de 2023.

ZAUERUCHA, Jorge. A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro. **Revista de Sociologia Política**, nº 25, p. 165-175, 2006.





# 11 Governabilidade, federalismo e políticas públicas: uma análise da implementação do PNI durante a pandemia da COVID-19

**Michelle Fernandez**

## 1. Introdução

Na Ciência Política, a governabilidade refere-se à habilidade do Executivo de influenciar os outros poderes (VIANA e OLIVEIRA, 2018). Nas décadas de 1980 e 1990, no Brasil, estudos apontavam que o fortalecimento do Poder Executivo, em detrimento da participação do Legislativo nas decisões e do Judiciário no controle do governo, era crucial para assegurar a governabilidade.

A partir do século XX, em países presidencialistas como o Brasil, os estudos passaram a tentar entender as diferentes nuances da relação entre o Executivo e os outros poderes nos debates sobre governabilidade. No entanto, em um país federado, as disputas para garantir a execução de uma agenda de governo se dão também dentro do próprio Executivo. Além disso, as relações intergovernamentais podem traduzir os conflitos em torno da execução de um projeto de governo. Tendo em vista que uma série de políticas sociais, entre elas as políticas de saúde, são formuladas pelo Executivo Federal e implementadas pelos entes subnacionais, o processo de implementação de políticas pode ser um indicador da capacidade de governar. A vontade do Executivo não é unívoca e, em um sistema multinível, enfrenta desafios internos para ser efetivada.

Partindo do conceito de governabilidade como a capacidade de exercício do poder de forma legítima em um regime democrático a partir da execução de um projeto de governo, o objetivo deste capítulo é entender como a lógica da governabilidade

dentro do poder Executivo incide na implementação de políticas de saúde no Brasil. Para isso, observamos as interações entre o governo federal e os governos subnacionais na implementação de políticas de saúde, principalmente no âmbito da emergência sanitária da COVID-19. Faremos, mais especificamente, uma análise da dinâmica de implementação Programa Nacional de Imunizações (PNI) nesse período. A despeito da especificidade do objeto observado e das condições extraordinárias atreladas à pandemia da COVID-19, que assolou o mundo em tempos recentes, as relações entre os diferentes níveis de poder ilustram parte dos complexos desafios do fenômeno da governabilidade tratado nesta obra.

## 2. Governabilidade, relações federativas e políticas de saúde

A governabilidade é exercida por meio da capacidade política, que se manifesta através de articulações realizadas pelos atores. Esses atores engajam-se em negociações sobre seus temas de interesse, buscando influenciar os processos decisórios. De forma prática, a governabilidade deriva da capacidade de o poder Executivo coordenar uma agenda política. Nesse sentido, a ideia de governabilidade baseia-se na compreensão de que a tomada de decisões é uma função central do governo (VIANA e OLIVEIRA, 2019).

Assim como acontece nas relações entre os diferentes poderes, articulações e negociações são fundamentais na relação entre os atores que compõem o Executivo, em uma perspectiva multinível. Nesse sentido, é importante entender o arranjo institucional proposto pelo federalismo, com ênfase no caso brasileiro, e as relações interfederativas derivadas desse arranjo para compreender o processo de implementação de políticas públicas.

### 2.1 Federalismo e implementação de políticas de saúde

O federalismo moderno, que pode ser definido como um acordo de confiança mútua entre as partes (RIKER, 1975), teve origem nos Estados Unidos (EUA) no final do século XVIII, a partir de um acordo constitucional (pacto federativo) entre as treze colônias. São estados compostos por diferentes unidades políticas, cada uma com seu próprio governo, além de um governo central. Cada nível possui competências próprias ou delegadas por uma constituição comum. As federações, de acordo com as regras federais, combinam o autogoverno das unidades federadas com o governo

central compartilhado. Portanto, o princípio normativo do federalismo baseia-se simultaneamente na unidade nacional do Estado e na autonomia política interna das unidades da federação (WATTS, 1999).

Embora os arranjos institucionais internos variem consideravelmente entre as federações atuais, existem características comuns que as distinguem de outras formas de Estado. Estas incluem o mínimo de dois níveis de governo, sendo um com jurisdição sobre todo o país; uma constituição federal escrita que contenha partes imutáveis pelo Governo Federal e que formalmente atribua competência legislativa a esses níveis; arranjos federais que garantam a representação das unidades constituintes em instituições importantes do governo central; procedimentos institucionalizados para a resolução de conflitos entre os entes e; um conjunto de processos e instituições para facilitar ou conduzir as relações entre os governos (ANDERSON, 2009).

A experiência do Brasil com o federalismo teve início com a proclamação da República em 1889 e a Constituição de 1891. Nesse momento, ainda sob forte influência das políticas coronelistas locais, adotou-se o “Federalismo Dualista”, com uma evidente divisão de competências entre a União e os Estados. Com a Revolução de 1930, houve a tentativa de adotar o “Federalismo Cooperativo”, com o princípio de harmonização entre os entes federados, a partir do estabelecimento de compromissos (ZIPPELIUS, 1997). No entanto, esse modelo rapidamente levou à centralização dos poderes na União e à Constituição adotada em 1937, transformando-se em um “Federalismo Orgânico”, no qual as unidades federativas eram obrigadas a reproduzir as regras definidas pela União (RIBEIRO et al., 2018).

Atualmente, o Brasil é uma das quatro federações latino-americanas, junto com Argentina, Venezuela e México. Possui 26 estados, o Distrito Federal, 5.570 municípios, além da União, que representa o governo central. A estrutura federada brasileira confere competências específicas a cada ente, delegadas por uma Constituição comum. Essas competências podem ser exclusivas ou compartilhadas entre esses entes. As competências exclusivas determinam as responsabilidades de cada esfera individualmente. Algumas delas exigem cooperação na repartição de receitas, especialmente no caso das competências tributárias. Com a reformulação do Estado brasileiro vinculada ao fim da ditadura militar e à Constituição de 1988, emergiu um novo desenho institucional que marcou um importante passo na descentralização das políticas públicas no país, proporcionando maior autonomia aos estados e municípios (SOUZA, 2019).

A Constituição Federal de 1988, ao buscar promover um maior equilíbrio federativo,

reduzir disparidades regionais e lidar com desigualdades sociais, redesenhou o arranjo federativo no Brasil incluindo os municípios como entes federados. Essa mudança gerou duas perspectivas distintas para os estudiosos do tema. Alguns acreditam que o novo federalismo beneficiaria os interesses dos governos estaduais, por meio dos governadores e de seus parlamentares no Congresso Nacional. Outros veem essa transformação como um processo de fragmentação do poder entre vários atores com capacidades desiguais (SOUZA, 2019).

Além disso, a partir da Constituição Federal de 1988, o cenário institucional para o processo de políticas sociais tornou-se mais complexo em virtude da maior participação dos entes subnacionais na prestação de serviços públicos. Isso ocorreu em um modelo de descentralização, que distribuiu competências entre os três níveis de governo e adotou o princípio de responsabilidades compartilhadas para a oferta de serviços em um mesmo território. Nesse contexto, a estruturação de arranjos de gestão refletiu em uma maior centralização da formulação e da tomada de decisão e implementação descentralizada, resultando em um novo desenho federativo (JACCOUD, 2020).

Apesar dos avanços na descentralização e na autonomia dos governos subnacionais, decorrentes do novo arranjo institucional, esses níveis de governo ainda tiveram, proporcionalmente ao aumento de atribuições, acesso a recursos suficientes para efetivar a nova condição legalmente reconhecida. Dessa forma, pós-Constituição de 1988, estados e municípios permanecem dependentes das políticas formuladas pelo governo central, que condiciona a transferência de recursos à adoção, em nível local, das políticas formuladas pelo governo federal (ARRETCHE, 2012; 2010). Portanto, existe um acordo que mantém a formulação e a coordenação de políticas no governo central e delega a execução dessas políticas aos níveis subnacionais, especialmente no campo das políticas sociais (ARRETCHE, 2012).

O contexto no qual as políticas de saúde são desenvolvidas no Brasil é marcado pela centralização da coordenação no Ministério da Saúde e pela descentralização político-administrativa. Isso ressalta o papel central dos órgãos federais no processo de implementação de políticas de saúde (ARRETCHE, 2012; FLEURY e OUVENEY, 2006). Apesar das prerrogativas de autonomia dos governos estaduais e municipais, a limitada capacidade de recursos dos entes subnacionais os torna dependentes do governo federal. Portanto, dada a configuração federativa apresentada, é evidente a importância do papel da coordenação das políticas públicas exercido pelo governo federal (FERNANDEZ e DANTAS, 2020). Nesse sentido, a implementação das políticas de saúde formuladas pelo governo federal vem sendo garantida nas últimas décadas

pela criação de mecanismos de incentivo e sanção por parte do governo federal, visando estimular a adesão das esferas subnacionais ao processo de implementação dessas políticas.

Nos últimos anos, principalmente a partir do início da pandemia da COVID-19, o acordo federativo instituído tem dado lugar a ações protagonizadas pelos entes subnacionais. Na crise sanitária da COVID-19, o arranjo federativo que afeta as políticas de saúde parece assumir uma nova forma. Substituindo o arranjo federativo instituído, caracterizado por uma forte capacidade de coordenação política por parte do Executivo Federal, a atuação foi estabelecida sem coordenação de estados e municípios (Abrucio et al., 2020). Esta atitude hesitante e contraditória do governo central colocou o país num vazio decisório e incentivou, de certo modo, a ação de governadores e prefeitos (FERNANDEZ, 2020).

Assim, durante a emergência sanitária da COVID-19, cada estado e município passou a adotar estratégias distintas para lidar com a pandemia, de acordo com suas respectivas capacidades estatais e orçamentárias. Considerando que os resultados das ações governamentais podem ser atribuídos à capacidade instalada de cada ente federado (GOMIDE, PEREIRA e MACHADO, 2018), é importante notar que as peculiaridades dos governos subnacionais frequentemente explicarão os resultados de suas abordagens para enfrentar a pandemia. Assim, as capacidades estatais englobam as condições institucionais e organizacionais para a implementação de políticas públicas. Esse fato restringe as opções para a implementação de soluções no enfrentamento da crise e as chances de obtenção de resultados bem-sucedidos. Nesse sentido, é evidente que as disparidades regionais no país afetam de maneira mais significativa os estados economicamente desfavorecidos e, dentro deles, as pessoas em situação de maior vulnerabilidade social (FERNANDEZ e DANTAS, 2020).

É crucial destacar que a escolha do Governo Federal de adotar uma postura inerte durante a crise sanitária está relacionada à abordagem de ação estatal proposta pelo Governo Bolsonaro. As políticas públicas sociais desse governo foram, assim, pautadas por uma dinâmica baseada na austeridade. Para tentar solucionar a crise econômica vigente no país, e anterior à pandemia da COVID-19, o presidente optou por agir reduzindo a participação do Estado em uma série de políticas (FERNANDEZ, DANTAS e TESTA, 2020). Essa estratégia de inação persiste no enfrentamento da pandemia.

Assim, as decisões políticas do governo Bolsonaro visavam minimizar as responsabilidades do Governo Federal nas políticas públicas de serviços, como educação e

saúde, dando ênfase, de forma contestável, a um dos lemas do seu mandato: “mais Brasil e menos Brasília”. A diminuição das ações federais nessas áreas resulta em um aumento das disparidades entre as regiões, uma vez que os governos subnacionais possuem capacidades estatais distintas. Além disso, a transferência de responsabilidades do governo central para os governos subnacionais representou um risco para a proteção dos cidadãos, especialmente em momentos de crise. Dessa forma, a limitada atuação do Governo Federal, a ausência de uma coordenação mais explícita das ações e a condução baseada em uma perspectiva ideológica, sem levar em consideração as contribuições da ciência, incidiram negativamente no enfrentamento da pandemia no Brasil (FERIGATO et al., 2020).

## 2.2 Relações intergovernamentais e políticas de saúde

O conceito de relações intergovernamentais abrange uma esfera consideravelmente ampla, sujeita à evolução conforme a dinâmica das interações entre países. Contudo, geralmente se enraíza nos princípios de cooperação, coordenação, apoio mútuo, e troca de informações e ações entre os diferentes níveis de governo, visando alcançar objetivos comuns. A necessidade de tais relações surge em resposta a situações emergentes que transcenderam os arranjos constitucionais inicialmente estabelecidos nos países. À medida que os desafios sociais se tornam mais intrincados, as relações intergovernamentais também se complexificam como resultado desse processo.

Agranoff e Radin (2015) analisam os três modelos de relações intergovernamentais propostos por Wright (1978). Para Wright (1988), as relações intergovernamentais se manifestam em três formatos: (i) Modelo de Autoridade Coordenada: nele, existe uma clara e forte separação entre as responsabilidades dos entes nacionais e subnacionais, com limites bem definidos para a atuação de cada um. (ii) Modelo de Autoridade Inclusiva: as relações intergovernamentais são essencialmente baseadas na hierarquia, com predominância da autoridade do ente nacional. (iii) Modelo Sobreposto: neste modelo, as relações intergovernamentais são moldadas pela atuação dos três níveis simultaneamente, criando uma maior necessidade de negociação entre os níveis, ao contrário dos outros modelos. A autoridade sobreposta, como proposta por Wright, apresenta seis características comuns entre as experiências de relações intergovernamentais enquadradas nesse modelo, que incluem poder limitado e diversificado, áreas modestas e incertas de autonomia, alto grau de independência ou capacidade de alcançá-la, cooperação e competição simultâneas, relações de troca entre os entes e negociação como meio de alcançar acordos (AGRANOFF e RADIN, 2015).

As relações intergovernamentais estão intimamente ligadas ao funcionamento dos serviços de saúde no Brasil, uma vez que o processo de construção do SUS enfatizou ainda mais ferramentas não financeiras de controle (JACCOUD, 2020). Considerando a construção do Sistema Único de Saúde (SUS) e seus princípios de descentralização, integralidade e universalidade, é possível enquadrar o Brasil no Modelo de Autoridade Sobreposta, no qual os três níveis de governo se sobrepõem na execução das políticas públicas e, especialmente, na prestação de serviços de saúde.

Os modelos de autoridade sobreposta passam por períodos, ou “ondas”, em que diferentes formatos de atuação se destacam. A primeira onda envolve a criação de distinções legais bem definidas entre as responsabilidades e jurisdição dos entes subnacionais e nacionais. No entanto, as relações estabelecidas inicialmente precisam se adaptar às novas necessidades de implementação de políticas públicas (DIAZ, 2006). Em seguida, surge a segunda onda, na qual se observa um aumento na atuação do nível subnacional. No caso do Brasil, esses dois períodos são claramente identificáveis (AGRANOFF e RADIN, 2015).

Na Constituição de 1988, as políticas de saúde tornaram-se políticas universais que envolvem a União, os estados e os municípios como provedores dos serviços. Essas políticas estão baseadas na descentralização decisória, na autonomia subnacional e na participação do governo federal no seu financiamento. Antes disso, o arranjo se concentrava principalmente na União como responsável pelo oferecimento dos serviços de saúde. Na década de 1990, o governo federal fez grandes esforços para descentralizar as responsabilidades do SUS. As políticas públicas foram projetadas de maneira a tornar praticamente impossível que um município recusasse a implementação conforme planejado, graças a incentivos orçamentários substanciais. Nesse período, é possível observar claramente a segunda onda do Modelo de Autoridade Sobreposta, na qual o nível subnacional se torna mais relevante em um esforço de cima para baixo (FERNANDEZ, SOUZA e CARVALHO, 2021).

Apesar da transferência substancial de responsabilidades para os municípios, é inegável que o orçamento permanece essencialmente sob a égide da União, em virtude da sua preponderância na detenção dos recursos monetários nacionais. No entanto, os estímulos orçamentários e a propaganda política favorável aos gestores municipais e prefeitos, por si só, não são suficientes para adesões rápidas a este novo paradigma. É fundamental estabelecer mecanismos que garantam a coordenação das políticas pelo governo federal.

A coordenação é a organização de atividades com o objetivo de alcançar consenso

entre indivíduos e organizações para atingir objetivos específicos. A coordenação não ocorre de forma natural em organizações ou entre indivíduos, tendo que ser construída. Essa construção implica na proposição de incentivos que tornem racional a sua adesão (SOUZA, 2019). No processo de implementação de políticas pelos entes subnacionais, a coordenação assume lugar central.

A implementação de políticas públicas representa a etapa do ciclo de políticas que converte intenções abstratas em ações e resultados palpáveis. A implementação é um processo complexo que se intensifica quando lidamos com um arranjo institucional intrincado, tal qual o presente no sistema político do Brasil. No contexto brasileiro, quando tratamos de políticas sociais, como as políticas de saúde, a formulação ocorre predominantemente no âmbito federal, ao passo que a implementação é conduzida pelos governos subnacionais. Nesse contexto, a coordenação emerge como uma ferramenta crucial para viabilizar a implementação no âmbito subnacional de políticas formuladas pelo governo federal. Assim, para que o Executivo Federal possua a efetiva capacidade de executar sua agenda política, ou seja, para viabilizar a governabilidade, é importante conduzir o processo de implementação de políticas no âmbito local; e a condução desse processo passa pela coordenação de políticas.

Na fase da implementação dois tipos de coordenação são requeridos: a vertical, quando diferentes níveis de governo participam da política; e a horizontal, quando lidamos com organizações no mesmo nível de governo (SOUZA, 2019). Tratamos da coordenação vertical quando fazemos referência à relação entre governo federal e governos subnacionais no processo de implementação das políticas de saúde. Em países federais, que contam com dois ou mais níveis de governo com autonomia constitucional, como no Brasil, a implementação de políticas tende a ser fragmentada, aumentando os custos da coordenação dessas políticas.

### 3. Governabilidade e a implementação do PNI

O Programa Nacional de Imunizações (PNI), sob coordenação do Ministério da Saúde, em coordenação com as secretarias estaduais e municipais de saúde, tem se consolidado como uma das intervenções de saúde pública mais significativas do Brasil e um dos programas de imunização mais bem sucedidos do mundo (DOMINGUES e TEIXEIRA, 2013). Inaugurado em 1973, sua meta inicial era unificar as ações de imunização, que, até então, eram marcadas por ações descontinuadas e realizadas de forma pontual, além de uma cobertura vacinal limitada (POSSAS et al., 2020).



As atribuições do Programa, conforme estipulado no Decreto nº 78.231/1976, permanecem em vigor até hoje. Elas englobam: promover e implementar a vacinação obrigatória; estabelecer critérios e prover suporte técnico para a concepção, implementação e execução dos programas de vacinação pelas secretarias de saúde das unidades federativas; determinar diretrizes fundamentais para a realização das vacinações; monitorar, controlar e avaliar a execução das vacinações em âmbito nacional; e por fim, centralizar, analisar e disseminar informações acerca do PNI (BRASIL, 2003a).

O PNI experimentou um grande impulso em 1980, com o advento das Jornadas Nacionais de Vacinação, uma estratégia de imunização em larga escala que visava vacinar cerca de 20 milhões de crianças com até 5 anos em poucos dias (OLIVE, RISI JR. e QUADROS, 1997). Isso foi possível graças à imensa mobilização da população em geral, bem como ao apoio de diversas entidades profissionais (POSSAS et al., 2020). No entanto, foi com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) na década de 1990 que o programa ganhou força.

Com o passar dos anos, o PNI avançou chegando a atingir uma cobertura de mais de 95% da população-alvo, num país continental e extremamente desigual. Isso se deve à qualidade e alcance das campanhas realizadas há mais de 4 décadas, que conseguiram erradicar doenças como a poliomielite e reduzir drasticamente doenças como sarampo, HPV, entre outras. Depois de mais de 40 anos, o programa é considerado uma das estratégias de saúde pública mais eficazes, com grande confiança da população em geral. Além disso, é um dos programas de imunização mais completos do mundo (POSSAS et al., 2020). Por todas as questões apresentadas, seu alcance e sucesso ganharam reconhecimento internacional.

Alinhado com a gestão tripartite<sup>1</sup> das políticas de saúde no Brasil, o PNI opera mediante a distribuição de responsabilidades entre municípios, estados e o governo federal. Embora o Ministério da Saúde assuma a coordenação, a implementação é descentralizada, e a efetiva disponibilização das vacinas à população repousa, primordialmente, na atuação das secretarias municipais de saúde (FERNANDEZ e VENTURA, 2021). Assim sendo, o PNI é centralizado em nível nacional pelo Ministério da Saúde, porém sua execução é descentralizada e fortemente dependente da atuação das secretarias

---

<sup>1</sup> A gestão tripartite do SUS diz respeito às pactuações das decisões tomadas em temas de saúde pela Comissão Intergestora Tripartite (CIT). Na CIT são definidas diretrizes, estratégias, programas, projetos e alocação de recursos do sistema de saúde. Tem composição formada por 15 membros, sendo cinco indicados pelo Ministério da Saúde, cinco pelo Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e cinco pelo Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems) (ver BRASIL, 2003b).

municipais de saúde. A maior parte da execução do PNI é conduzida pelas equipes de vigilância epidemiológica e ocorre no âmbito da Atenção Primária à Saúde (APS) por meio das Unidades Básicas de Saúde (UBS). Dessa forma, a gestão municipal, responsável pela APS, é crucial para a efetividade do PNI e das campanhas nacionais de vacinação (DOMINGUES et al., 2020; FERNANDEZ et al., 2020a).

Apesar de o Brasil ter um programa de imunização bem avaliado há mais de 40 anos, a realidade da vacinação contra a COVID-19 no país durante o governo Bolsonaro é diferente. Como discutido anteriormente, a gestão das políticas de saúde no Brasil é caracterizada pela coordenação centralizada no Ministério da Saúde e pela implementação de políticas pelos governos estaduais e municipais. É importante ressaltar que, em uma crise como a pandemia da COVID-19, a coordenação institucional é crucial para o sucesso das políticas públicas de enfrentamento à emergência sanitária (OCDE, 2020). No entanto, o Executivo Federal, diante desse cenário de crise, deixou a cargo dos estados e municípios a condução das estratégias de enfrentamento à COVID-19, abandonando a promoção da coordenação da política. Essa abordagem do Governo Bolsonaro sugere o estabelecimento de um novo modelo para o federalismo brasileiro (ABRUCIO et al., 2020).

Além da demora nas negociações e aquisições de vacinas, o Governo Federal não coordenou um plano de vacinação coeso (PALOTTI et al., 2023). Isso levou estados e municípios a assumirem a responsabilidade de elaborar programas de imunização mais detalhados para alcançar a população local (FERNANDEZ et al., 2020b), inclusive com autorização do STF, utilizado para arbitrar parte dos conflitos que passaram a existir. A ausência de um plano nacional de imunização contra o coronavírus resultou em estratégias independentes por parte dos entes federados. Essa abordagem fragmentada, ao promover a descentralização do plano de imunização no país, teve o potencial de gerar disparidades na saúde. Estados e municípios com maiores recursos financeiros e institucionais tiveram mais êxito na imunização de suas populações, criando desigualdades em relação aos entes subnacionais menos capacitados. Portanto, a falta de coordenação também afetou a implementação de um plano de imunização unificado, em um país tão marcado por desigualdades como o Brasil.

As evidências apontam que o governo Bolsonaro decidiu não atuar ativamente no enfrentamento da pandemia. Analisando o PNI, também reconhecemos esse comportamento. A agenda do Executivo Federal, portanto, se centrava na inação com relação à vacinação contra COVID-19. No entanto, a atuação dos governos subnacionais percorreu o caminho contrário das decisões do governo federal. Ainda que a

falta de ação do Ministério da Saúde e a renúncia ao seu papel de coordenador do SUS tenham impactado negativamente no processo de vacinação da população brasileira, a atuação de estados e municípios garantiu que o projeto original do governo federal não fosse implementado.

## Considerações finais

Ao longo dos últimos 30 anos observamos, em temas de saúde, um modelo de atuação baseado no compartilhamento e na coordenação federativa. Esse modelo é o alicerce do SUS. O comando do sistema, referenciado no Ministério da Saúde, era até 2019 uma constante nas diversas políticas implementadas ao longo dos últimos anos: campanhas de vacinação, enfrentamento a epidemias, surtos de arboviroses etc. Porém, na crise sanitária que vivenciamos, notou-se uma diferença no equilíbrio de forças que sustenta o processo dessas políticas. Estados e municípios passaram a ocupar lugar central frente à opção do governo federal por não coordenar parte do processo das políticas de saúde. Nesse momento, observou-se a incapacidade do governo central de produzir espaços de diálogo, impondo aos governos subnacionais a condução de ações de enfrentamento da pandemia com a ausência de orientação e suporte estrutural da autoridade sanitária nacional.

Desde o início da pandemia, no Brasil, entramos em um embate político envolvendo o governo federal e os governos subnacionais. A agenda de inação do executivo federal foi enfraquecida pela atuação de estados e municípios no processo de implementação das políticas de saúde. Quando analisamos, especificamente, a execução do PNI observamos a manutenção do potencial de implementação do programa em função da capacidade instalada que disponibilizou ferramentas de ação para entes subnacionais, mesmo atuando em dissonância com a agenda do governo central.

Enquanto o presidente da República minimizou a pandemia de COVID-19 — tratando, inclusive, de neutralizar a atuação técnica do Ministério da Saúde —, parte expressiva dos governadores e prefeitos atuaram para frear a epidemia e atender a população afetada (FERIGATO et al., 2020). Nesse sentido, no contexto de crise causada pela pandemia da COVID-19, observamos um rearranjo das relações federativas do Brasil vigentes desde a Constituição Federal de 1988 (ABRÚCIO et al., 2020). O lugar central do governo federal de coordenação das políticas de saúde e de executor de sua agenda de governo em detrimento dos interesses dos demais entes federados deu espaço à atuação autônoma dos governos subnacionais em prol de seus próprios interesses.

Um caso como este, aqui apresentado, além de debater sobre um possível novo arranjo federativo, também busca compreender em que medida a governabilidade, enquanto conceito, pode estar inserida também em uma lógica vertical. Quando abordamos a governabilidade a partir da análise da capacidade de articulação do Executivo Federal com instituições em sua mesma esfera de poder, destacando aqui o Congresso Nacional e o STF, lidamos com uma lógica de horizontalidades. No entanto, quando analisamos a interação do governo federal com demais entes federados, os estados e os municípios, fazemos referência à governabilidade vertical. Se a governabilidade está associada à implementação de agendas, é possível dizer que relações entre esferas de poder são essenciais para a compreensão dessa dinâmica política.

## Referências

ABRUCIO, F. L., GRIN, E. J., FRANZESE, C., SEGATTO, C. I., & COUTO, C. G. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, 54 (4), p. 663-677, 2020.

AGRANOFF, R. & RADIN, B. A. Deil Wright's overlapping model of intergovernmental relations: The basis for contemporary intergovernmental relationships. **Publius: The Journal of Federalism**, 45 (1), p. 139-159, 2015.

ANDERSON, G. **Federalismo: uma introdução**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ARRETICHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Editora FGV/ Editora Fiocruz, Rio de Janeiro, 2012.

ARRETICHE, M. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? **DADOS**, 53 (3), p. 587-620, 2010.

BRASIL. **Programa Nacional de Imunizações**. Ministério da Saúde, Brasília, 2003a. Disponível em [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/livro\\_30\\_anos\\_pni.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/livro_30_anos_pni.pdf), acesso em 12 de setembro de 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Para entender a gestão do SUS/ Conselho Nacional de Secretários de Saúde. CONASS, Brasília, 2003b.

DÍAZ, A. M. H. Relaciones intergubernamentales. **Espacios Públicos**, 9 (18), p. 36-53, 2006.

DOMINGUES, C. M. A. S. & TEIXEIRA, A. M. Coberturas vacinais e doenças imunopreveníveis no Brasil no período 1982-2012: avanços e desafios do Programa Nacional de Imunizações. **Epidemiologia & Serviço de Saúde**, 22, p. 9-27, 2013.

DOMINGUES, C., MARANHÃO, A., TEIXEIRA, A. M., FANTINATO, F. & DOMINGUES, R. 46 anos do Programa Nacional de Imunizações: uma história repleta de conquistas e desafios a serem superados. **Caderno de Saúde Pública**, 36 (Sup 2), 2020, e00222919.

FERIGATO, S. et al. The Brazilian government's mistakes in responding to the COVID-19 pandemic. **The Lancet**, 396, (10.263), 1636, 2020.

FERNANDEZ, M. Como as políticas de saúde deveriam ser conduzidas na pandemia. **Nexo Jornal**, 2020. Disponível em <https://www.nexojournal.com.br/ensaio/debate/2020/Como-as-políticas-de-saúde-deveriam-ser-conduzidas-na-pandemia>, acesso em 15 de setembro de 2023.

FERNANDEZ, M. & DANTAS, H. Brasil a la deriva: un país entre la pandemia de COVID-19 y la convulsión política. EN MARTÍ, S. & ALCÁNTARA, M. **Política y crisis e América Latina: Reacción e impacto frente a la COVID-19**. Marcial Pons, Madrid, 2020.

FERNANDEZ, M., DANTAS, H. & TESTA, G. ¿Cambios de rumbo? El Gobierno Bolsonaro y la realidad política de Brasil. **Revista Reflexión Política**, 22 (45), 2020.

FERNANDEZ, M., LOTTA, G., MASSUDA, A. & GARRETT, D. Por que precisamos preparar o país para a vacinação contra COVID-19 mesmo antes de ter uma vacina? O Estado de São Paulo, 2020a. Disponível em <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/por-que-precisamos-preparar-o-pais-para-a-vacinacao-contr-a-covid-19-antes-mesmo-de-ter-uma-vacina/>, acesso em 15 de setembro de 2023.

FERNANDEZ, M., SIQUEIRA, A., LOTTA, G., PEDROSA, M. & REYES, A. La vacunación en Brasil: entre conflictos, lineamientos y aprendizajes. **Agenda Pública**, 2020b. Disponível em <https://agendapublica.es/la-vacunacion-en-brasil-entre-conflictos-lineamientos-y-aprendizajes/>, acesso em 18 de setembro de 2023.

FERNANDEZ, M., de Souza, S. D. R., & DE CARVALHO FERREIRA, R. As relações intergovernamentais durante a pandemia da COVID-19 no Brasil: uma análise da atuação dos estados. **Reflexión Política**, 23(48), p. 98-109, 2021.

FERNANDEZ, M. & VENTURA, D. A aquisição de vacinas é apenas um dos nossos problemas. **Nexo Jornal**, 2021. Disponível em <https://www.nexojournal.com.br/ensaio/2021/A-aquisi%C3%A7%C3%A3o-das-vacinas-%C3%A9-apanas-um-dos-nossos-problemas>, acesso em 15 de setembro de 2023.

FLEURY, S. & OUVENERY, A. O Sistema Único de Saúde brasileiro. Desafios da gestão em rede. **Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão**, especial 10 anos, 2006.

GOMIDE, A., PEREIRA, A. K. & MACHADO, R. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In PIRES, R. et al. (Orgs). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Ipea, Brasília, 2018.

JACCOUD, L. **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: IPEA, 2020.

OECD. **Building resilience to the Covid-19 pandemic: the role of centres of government**, 2020. Disponível em [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135\\_135808-q2mj1rudey&title=Building-resilience-to-the-Covid-19-pandemic-the-role-of-centres-of-government](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135808-q2mj1rudey&title=Building-resilience-to-the-Covid-19-pandemic-the-role-of-centres-of-government), acesso em 15 de setembro de 2023.

OLIVE, J. M., RISI JR., J. B. & QUADROS, C. A. National Immunization Days: experience in Latin America. **The Journal of Infectious Diseases**, 175 (supl. 1), S189-S193, 1997.

PALOTTI, P., FILGUEIRAS, F., & TESTA G. (2023). Desmobilização institucional e estilos de governança multinível: O caso da CIT da Saúde no governo federal brasileiro na pandemia de Covid-19. In: Gomide, A. D., Sá e Silva, M. M. de & Leopoldi, M. A. (Eds.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. IPEA, Brasília, p. 529-555.

POSSAS, C., HOMMA, A., RISI-JUNIOR, J., CAMACHO, L. A., FEIRE, M. & LEAL, M. Vacinas e Vacinações no Brasil: Agenda 2030 na Perspectiva do Desenvolvimento Sustentável. In: HOMMA, A., POSSAS, C., NORONHA, J. & GADELHA, P. (Orgs.). **Vacinas e vacinações no Brasil: horizontes para os próximos 20 anos**. Edições Livres, Rio de Janeiro, 2020.

RIBEIRO, J. M., MOREIRA, M. R., OUVENEY, A. M., PINTO, L. F., & SILVA, C. M. F. P. da. Federalismo e políticas de saúde no Brasil: características institucionais e desigualdades regionais. **Ciência & Saúde Coletiva**, 23(6), p. 1777–1789, 2018.

RIKER, W. Federalism. In: GREENSTEIN, F. I. & POSLBY, N. W. (Eds.). **Handbook of Political Science** (vol. 5). Addison Wesley, p. 93–172, 1975.

SOUZA, C. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. **Caderno de Saúde Pública**, 35, (suplemento 2), 2019.

VIANA, J. P. & OLIVEIRA, V. Governabilidade e Governança no Presidencialismo de Coalizão. In DANTAS, H. (Org.). **Governabilidade**: para entender a política brasileira. Konrad Adenauer Stiftung, Rio de Janeiro, 2018.

WATTS, R. **Comparing federal systems in the 1990s**. Queen's University, Kingston (Ontario), 1999.

WRIGHT, Deil S. **Understanding intergovernmental relations**. 3rd ed. Brooks-Cole, Pacific Grove (CA), 1988.

ZIPPELIUS, R. **Teoria geral do estado**. 3. ed. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1997.

# Governabilidade e políticas públicas: uma análise da questão ambiental

**Maria Dolores Lima da Silva<sup>1</sup>**

**Ivan Henrique de Mattos e Silva<sup>2</sup>**

## 1. Introdução

Apesar de sua importância global, a implementação da pauta ambiental não era, até o período recente, uma preocupação para a governabilidade no Brasil. Ao longo do período democrático, instituições foram criadas para implementar a política de proteção ambiental, fundamentada na Constituição de 1988. A proteção regulatória foi ampliada e aprofundada, segundo as determinações da Política Nacional do Meio Ambiente de 1981, e novas questões se tornaram relevantes dentro da pauta ambiental. Entretanto, a construção de um aparato regulatório importante não significa que a defesa do meio ambiente no Brasil é consensual e que as decisões tomadas no âmbito do Poder Legislativo foram tranquilas. Grupos contrários às limitações da regulação sempre se manifestaram e vêm influenciando, cada vez mais fortemente, nas decisões voltadas para esse campo.

Neste capítulo analisaremos as possibilidades do sucesso da pauta ambiental dentro da estrutura de governabilidade do presidencialismo de coalizão brasileiro, destacando a mudança de trajetória verificada durante o governo Bolsonaro (2019-2022) e a sucessiva expectativa criada na opinião pública, com a eleição de Lula da Silva (2023-atual), a respeito dessa temática. A questão ambiental assumiu o centro do debate público nos últimos anos, em especial a partir de 2018, em duas

---

<sup>1</sup> Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPA.

<sup>2</sup> Professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos de Fronteira da UNIFAP.

chaves diametralmente opostas, que podem ser definidas na chave do antiambientalismo bolsonarista e do ambientalismo defendido pelo campo lulista (SILVA; TESTON, 2023).

A partir de uma análise histórica da política ambiental desde a redemocratização, identificamos as forças políticas que resistem ao rigor das políticas ambientais e analisamos as possibilidades de avanço dessa agenda. Essa temática se constituiu em importante dimensão de legitimidade no terceiro mandato de Lula, em contraposição ao governo Bolsonaro que apresentava sua política de dismantelamento como um pedido de crédito a importantes grupos econômicos que se opõem às políticas ambientais. A partir dos fundamentos institucionais que asseguram a estabilidade dos mandatos presidenciais, analisaremos o papel da preferência por políticas públicas na manutenção da estabilidade governamental.

Dividiremos o capítulo em três partes, além desta introdução e das considerações finais. Na próxima parte apresentaremos o referencial teórico de análise, que aborda as condições de governabilidade das instituições políticas brasileiras. Em seguida mostramos como foi estruturado o sistema de proteção ambiental no Brasil, apontando que a política dos últimos anos visou inviabilizar os controles e o funcionamento regular das instituições ambientais; pontuamos o retorno de Lula ao poder prometendo retomar a agenda ambiental.

Na última parte identificamos forças políticas presentes na estruturação do terceiro governo Lula, mostrando como a formação de sua base de apoio partidário impacta na efetividade e no alcance de ações e políticas de proteção ambiental. Sustentamos que, considerando as preferências dos partidos que fazem parte da coalizão de governo, na atual gestão, Lula terá que negociar modificações em matérias regulatórias que podem retirar o rigor da legislação.

Nas considerações finais observamos que, na configuração de poder sob a qual a governabilidade do atual presidente se sustenta, a agenda ambiental terá que ser negociada e alterada para atender a interesses dos membros da coalizão, cujos atores políticos mais fortes se posicionam de forma oposta ao partido do presidente e a seus aliados à esquerda do espectro político.



## 2. Sobre governabilidade e políticas públicas no presidencialismo de coalizão

A possibilidade de que os compromissos firmados durante o período eleitoral se concretizem em políticas públicas, dependem da eliminação de obstáculos, institucionais e políticos, da mais ou menos complexa cadeia de pontos de veto dos sistemas políticos (TSEBELIS, 1995; HAGGARD; MACCUBBINS, 2001). O presidencialismo de coalizão brasileiro configurou-se como um sistema político com muitos pontos de veto, o que na interpretação de Abranches (1988) seria um ‘dilema institucional’. Nessa engenharia de distribuição de poder os presidentes eleitos não são acompanhados da eleição de maioria parlamentar de seu próprio partido e têm que construir uma base partidária de apoio no Parlamento após as eleições, a partir de uma diversidade de siglas partidárias que se articulam nas diferentes dimensões do sistema. Nestes termos o contexto institucional apresenta complexo custo de governabilidade.

Entretanto, na abordagem pioneira de Figueiredo e Limongi (1999) sobre as relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil, o presidencialismo brasileiro instaurado com a Constituição de 1988 é interpretado como um sistema que se apresenta com grande capacidade governativa. Em seus trabalhos publicados na década de 1990 foi demonstrado que as regras constitucionais e regimentais do Congresso conferem primazia à produção legislativa iniciada pelo Executivo. O presidente recebeu poderes especiais, tais como a emissão de medidas provisórias; a arbitragem sobre o uso das verbas orçamentárias; e a tramitação urgente de suas propostas no Legislativo. Testando o comportamento dos partidos políticos, Figueiredo e Limongi (1995) observaram um comportamento disciplinado, coordenado pelos líderes partidários, que tem condições de barganhar acordos em nome de suas bancadas. Resulta deste cenário uma relativa facilidade na efetivação da agenda de políticas públicas defendidas pelo presidente. Nessa interpretação os mecanismos institucionais promoveriam, por outro lado, um esvaziamento das atividades ordinárias das comissões permanentes.

Longe de ser um dilema, nesta tese sobre governabilidade os presidentes seriam favorecidos em um cenário de decisões previsíveis e estáveis (SANTOS, 2003), onde os membros da coalizão compartilham a agenda de políticas públicas (FIGUEIREDO, 2009). Na dimensão da estruturação do governo, a importância da distribuição de pastas ministeriais para a governabilidade se estabeleceu como paradigma (AMORIM NETO, 2000).

Nos desdobramentos das abordagens sobre as instituições políticas brasileiras o

Parlamento, também, veio a receber atenção detalhada aparecendo como proativo, onde os partidos modelam a legislação e decidem sobre políticas em que contribuíram para desenhar (FREITAS, 2016).

Corrêa e Peres (2018, p. 78-79) observam que uma segunda geração dos estudos legislativos, a partir dos anos 2000, mostram que as atividades das comissões adquiriram maior relevância, há um mais amplo uso da prerrogativa regimental de poder conclusivo e a diminuição do uso do regime de urgência, o que mostra que a descentralização dos trabalhos legislativos se tornou mais efetiva. E que isto ocorreu a despeito da permanência das regras que conferem poderes de agenda ao Presidente e do controle das lideranças partidárias sobre as suas bancadas, até então tidos como instrumentos que asseguram a governabilidade no presidencialismo de coalizão. De fato, ao analisar a taxa de apoio aos governos, no período de 1988 a 2018, Luz et al. (2018, p. 58) identificaram a média de 70% de apoio dos partidos da coalizão.

Se por um lado a consolidação da Nova República parecia suplantar os receios de paralisia decisória, supostamente inerentes ao presidencialismo brasileiro, ao longo do período democrático ocorreram mudanças no arranjo institucional que desenharam características diferentes daquelas consagradas na literatura da Ciência Política brasileira dos anos 1990 (SANTOS; REY, 2023). Merece destaque a crescente autonomia do Legislativo que reclama controle de recursos antes concentrados na Presidência da República. Reformas aprovadas entre os anos de 2015 e 2019 tornaram as emendas orçamentárias (individuais e coletivas) impositivas, visando retirar do Executivo uma importante moeda de troca com os partidos no Legislativo (SANTOS; REY, 2023; BAIÃO et al., 2018). A concessão de emendas parlamentares era um dos recursos essenciais para negociar a constituição de uma base congressual razoavelmente estável e fiel (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999) – servindo à arregimentação eleitoral de deputados(as) e senadores(as) junto a suas bases – mediante a contrapartida de votações no Congresso consoantes aos interesses do Executivo.

No capítulo 3 desta coletânea, Testa oferece mais evidências do cenário de governabilidade, ao identificar mudanças institucionais implementadas a partir de 2019, que impactaram nas relações entre Executivo e Legislativo. Atos normativos formais e iniciativas informais afetaram o funcionamento das atividades do Plenário, das comissões e o uso estratégico dos recursos orçamentários. Os grupos de trabalho (instituição informal) se multiplicaram durante o governo Bolsonaro, substituindo atribuições das comissões, o papel das minorias partidárias foi enfraquecido e a alocação de verbas orçamentárias sem transparência, são ilustrativos do fortalecimento do presidente da Câmara dos Deputados. As ferramentas que

favoreciam a governabilidade através do controle do Executivo ficaram mais escassas, assim como foi diminuído o papel das lideranças partidárias no Parlamento.

No cerne dessas investigações estão os partidos que asseguram (ou não) a governabilidade do presidente, se aproximando da esfera Executiva por meio de pastas ministeriais. Contudo, a estabilidade governamental depende das estratégias adotadas para coordenar a coalizão de governo e com um sistema partidário fragmentado esta tarefa não é nada trivial. Dantas et al. (2018) analisam as “minirreformas” eleitorais aprovadas no período de 2015 a 2017 - tais como o fim das coligações nas disputas proporcionais; financiamento do processo eleitoral; as limitações na transferência entre legendas e do tempo de propaganda eleitoral -, medidas que podem beneficiar a cooperação entre Executivo e Legislativo ao diminuir a fragmentação partidária, tornando a governabilidade menos custosa.

O novo contexto institucional impõe desafios ao terceiro governo Lula e confere incerteza a respeito de sua capacidade de fazer da agenda ambiental uma das marcas positivas de seu governo. Ademais, a coordenação da coalizão nesse sistema político complexo tem que considerar, além da distribuição de cargos e verbas orçamentárias, as preferências por políticas públicas que ganharam importância nos mandatos parlamentares. Os legisladores já não dependem da força atrativa do Executivo para exercer algum protagonismo na agenda política nacional, a herança negativa do governo Bolsonaro, refratário à construção de uma coalizão de governo, “abriu espaço para o Legislativo de fato governar, sendo o responsável por quase 73% dos projetos aprovados nos últimos quatro anos” (SANTOS; LUZ, 2023, p. 51).

Como mostram Dantas, Luz e Gomes Neto no capítulo que inicia este livro, a partir dos anos de 2013 e 2014 ocorre uma ruptura no padrão antes existente, conforme a aferição mensal do Índice de Governabilidade (I-GOV) que criaram, combinando as dimensões das relações do Executivo com o Legislativo, com o Judiciário e com a opinião pública. A análise de 20 anos de governabilidade no Brasil através do I-GOV mostra índices confortáveis que iam de 66,52% até 74,72%, em média, antes do segundo governo Dilma, mas não chega a 60% após esse período, em nenhum governo.

Os diversos diagnósticos que elencamos desenham condições institucionais delicadas para a efetivação da agenda ambiental acenada por Lula, desde sua campanha eleitoral. Além disso, em coalizões heterogêneas, como as experimentadas pelos governos do PT, preferências diversas adicionam custo considerável à coordenação da coalizão. As negociações sobre o conteúdo substantivo das políticas mostrarão os limites dentro dos quais essa agenda terá que transitar.

### 3. A estruturação da política ambiental no Brasil

A realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CONUMAD) no Brasil, que ficou conhecida como Eco-92, atraiu a atenção da sociedade brasileira para uma pauta cada vez mais diversificada de questões relacionadas à proteção do meio ambiente. As instituições criadas para enfrentar os problemas ambientais ganharam maior significado entre os aparatos de implementação de políticas públicas de âmbito nacional e o ambientalismo amplificou suas demandas.

Entretanto, já existiam organizações ambientalistas que atuavam na defesa de políticas conservacionistas desde a primeira metade do século XX no país. Em 1958, foi criada a Fundação Brasileira Para a Conservação da Natureza (FBCN), um marco da organização da sociedade civil demandando políticas ambientais, assim como uma elite conservacionista que estava presente em instituições como o Serviço Florestal, por exemplo. Nesse contexto, o foco de atuação política era a proteção da natureza e se baseava em princípios de direitos individuais carecendo, ainda, da fundamentação de um conceito para a defesa de direitos difusos.

Contudo, a partir do final da década de setenta organizações ambientalistas se expandiram, norteadas pelos impactos das políticas desenvolvimentistas que intensificaram a poluição urbana e o desmatamento, especialmente na Amazônia. Dois marcos fundamentais para a institucionalização da defesa de direitos ambientais foram a criação, ainda na primeira metade da década de 1980, da Política Nacional de Meio Ambiente-PNMA (Lei nº 6.938/1981) e a Ação Civil Pública (Lei nº 7.347-1985) que forneceram base jurídica para a defesa de direitos coletivos e difusos.

Apesar do predomínio de uma perspectiva preservacionista, focada na criação de áreas protegidas, no ambientalismo brasileiro da década de 1970, a construção da base regulatória, criada ainda em regime político autoritário, foi consistente e estruturou um Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), através da PNMA, que perdura e foi aperfeiçoada, ao longo de mais de 40 anos. O Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA é o órgão deliberativo e consultivo que decide sobre o detalhamento da regulação ambiental, emitindo normas infralegais que impõem custos variados, especialmente, sobre os agentes econômicos.

O espaço conferido à institucionalização de um aparato de gestão política-administrativa para o meio ambiente em nível nacional, refletia, também, o avanço do

ambientalismo em nível internacional, cujo debate se expandiu a partir da Conferência de Estocolmo de 1972<sup>3</sup>. A criação da Secretaria de Meio Ambiente (SEMA), em 1973, vinculada ao Ministério do Interior, foi uma resposta dos governos militares à cobrança de atenção pública aos impactos ambientais.

Com a redemocratização do país, as pressões internacionais relacionadas a problemas sócio ambientais na Amazônia salientaram para a sociedade brasileira, que deixava para trás uma rigorosa censura, a importância da sócio-biodiversidade que vinha sendo fortemente impactada por projetos econômicos desenvolvimentistas. O governo Sarney (1985-1990) reagiu às críticas recebidas criando o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, porém o foco principal dessa instituição recaía sobre os problemas urbanos.

Foi a Constituição Federal de 1988 que institucionalizou, em definitivo, o status de direito fundamental às determinações da PNMA. Alonso (2007) observa que a Constituinte abriu uma janela de oportunidade para a articulação de grupos que demandavam a proteção do meio ambiente, cujas conquistas foram sintetizadas no artigo 255 da CF-1988, que atribui “...ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988)<sup>4</sup>.

Em 1989 foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA-Lei nº 7.735/89), vinculado ao Ministério do Interior, que unificou a atuação de diversos órgãos<sup>5</sup> que atuavam na área ambiental. Atualmente o IBAMA divide com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)<sup>6</sup>, a execução das políticas ambientais. Mas, foi só em 1992, na esteira dos vigorosos debates acionados com a realização da ECO-92, que foi estruturada uma pasta exclusiva para tratar de políticas ambientais (Ministério do Meio Ambiente), durante o governo Collor de Mello (1990-1992). Consolidou-se, assim, um aparato burocrático-político que possibilitou a atuação do poder público, a partir das determinações da política regulatória.

<sup>3</sup> O trabalho de MEADOWS et al. (1973) fundamentou o debate sobre os limites dos ecossistemas aos impactos desencadeados pelo modo de vida das sociedades modernas, a partir do foco no crescimento populacional.

<sup>4</sup> Outros condicionantes de natureza ambiental também foram inseridos na CF-1988 e deram consistência a uma abordagem legal que, antes, voltava-se à proteção da natureza e, com o tempo adquiriu um sentido mais amplo na concepção de meio ambiente.

<sup>5</sup> Pela fusão da Secretaria de Meio Ambiente (SEMA), do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), da Superintendência do Desenvolvimento da Borracha (SUDHEVEA) e da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEP).

<sup>6</sup> O ICMBio foi criado pela Lei 11.516, em 2007.

O contexto democrático possibilitou, também, a ampliação da cobertura legal sobre problemas ambientais cada vez mais diversificados. Os objetivos e instrumentos da PNMA foram abordados pelo Congresso Nacional, que produziu um aparato regulatório reconhecido mundialmente (FERREIRA et al., 2014). Novos temas ganharam relevância ao longo do tempo, como a reciclagem de resíduos sólidos, a proteção da biodiversidade e a mitigação das mudanças climáticas.

Entretanto, os instrumentos do sistema regulatório ambiental passaram a ser fortemente atacados, nos últimos anos, por atores políticos e econômicos que recusam os limites estipulados através da legislação. Essa resistência não é inédita, evidenciando-se no processo de formulação das leis ambientais. A Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998), por exemplo, foi decidida sob embates contundentes a respeito do rigor das sanções e das exigências relacionadas às áreas de proteção permanente (APP) e reserva legal (RL). Conflitos legislativos menos visíveis quando da criação dessa Lei, no final da década de 1990, ganharam grande saliência durante o processo decisório da Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei nº 12.651/2012), durante o governo Dilma (BRANCALION et al., 2016). Os grupos políticos que reclamam das exigências das leis ambientais fortaleceram-se no Congresso Nacional, especialmente os que se organizam na Frente Parlamentar da Agropecuária (ARAÚJO, 2020; ABESSA et al., 2019; FERREIRA, 2014).

Com contexto de polarização política que resultou no impeachment da presidente Dilma Roussef (2011-2016) as divergências em torno da política ambiental foram amplificadas. No período eleitoral que se seguiu, a pauta ambiental foi atrelada a uma luta ideológica onde, de um lado se encontram forças políticas de esquerda aliadas do ambientalismo e, de outro, os setores autodenominados liberais-conservadores. Estes apontam custos impeditivos à competição econômica globalizada e, no limite, as mudanças climáticas globais seriam uma invenção a serviço da destruição da autonomia do país.

Quando candidato a presidente, em 2018, Jair Bolsonaro se tornou o maior expoente desta orientação ideológica, comprometendo-se com a remoção dos “entraves” à produção econômica. IBAMA e populações tradicionais foram alvos centrais de sua militância antiambiental, e essa instituição foi chamada de “indústria de multa”. Sobre as comunidades indígenas e quilombolas, o então candidato declarou que não demarcaria suas terras e afirmou que os indígenas deveriam ser “incluídos à sociedade” (SETO, 2018).

Durante o mandato de Bolsonaro (2019-2022) os ataques às instituições ambientais foram sem precedentes. Mudanças no funcionamento dos órgãos administrativos

e de governança levaram à paralisação de rotinas e os diagnósticos científicos sobre meio ambiente foram negados (BARBOSA et al., 2021; CAPELARI et al., 2020). O governo aparelhou as instituições com militares sem experiência administrativa e com personagens movidos por motivações ideológicas contrárias à governança ambiental. A emissão de normas infralegais desenharam o dismantelamento do setor, o ministro do meio ambiente Ricardo Salles conclamou o governo a aproveitar “a distração” do povo com a pandemia de Covid 19 para “[...] ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas. Do Iphan, de Ministério da Agricultura, de Ministério do Meio Ambiente [...]” (STE, 2020).

Entretanto, tal estratégia de desmonte enfrentou resistências tanto no Congresso e no Supremo, quanto na sociedade civil e na comunidade internacional (ARAUJO, 2020). A condução desastrosa da política ambiental, findou resultando na saída de Salles do governo, sob fortes acusações de feição criminoso, e foi um dos fatores de desgaste da imagem do governo Bolsonaro junto à maioria da opinião pública.

Na campanha eleitoral de 2022 o então candidato Luís Inácio Lula da Silva prometeu restaurar a institucionalidade alterada sob o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). Posicionado no polo oposto ao bolsonarismo, Lula colocou seu capital político à disposição da retomada da pauta ambiental, entre outras pautas sociais que lhe conferiram credibilidade nacional e internacional. Em um contexto de intensificação das mudanças climáticas, sua vitória eleitoral e posse no cargo de presidente foram marcados pela vinculação de seu mandato à defesa da inclusão social, ao meio ambiente e às populações tradicionais. Em janeiro de 2023 iniciou a construção da sua governabilidade.

#### 4. Os atores políticos frente à agenda de políticas ambientais

A terceira disputa vitoriosa empreendida por Lula à Presidência do Brasil se deu em um contexto de crescente hegemonia das novas direitas em diversos ambientes do tecido social brasileiro. A eleição de Jair Bolsonaro (PSL)<sup>7</sup> para a Presidência da República, em 2018, foi o desaguadouro institucional do surgimento e da ascensão de novos grupos políticos no Brasil (SILVA, 2021; SANTOS; TANSCHKEIT, 2019). Nesse contexto, a agenda ambiental é compreendida como arma política de dois movimentos subversivos – o movimento ambientalista e a organização política dos povos

<sup>7</sup> Bolsonaro concorreu à eleição pelo PSL, recém-criado em 2018, desfilou-se durante o mandato e filiou-se ao PL em 2022 para concorrer à reeleição.

originários. Apresentada como um instrumento de disputa política das esquerdas - e, em termos internacionais, do chamado globalismo - a defesa do meio ambiente conduziria à corrosão dos fundamentos da nacionalidade brasileira e da própria soberania nacional (SILVA; TESTON, 2023).

A atuação de ONGs ambientalistas e a demarcação de terras indígenas criariam enclaves supranacionais, que inviabilizariam o desenvolvimento econômico do Brasil, comprometendo a segurança das suas fronteiras. Seja do ponto de vista ideológico, ou do ponto de vista concreto - a partir da aliança com frações do capital vinculadas ao comércio de commodities - a reversão da legislação ambiental protetiva e a reconversão da Amazônia à condição de zona de expansão da fronteira do agronegócio se apresentaram como eixos fundamentais do bolsonarismo (SILVA, TESTON, 2023). Na ONU, Bolsonaro atacou supostos interesses escusos e impatrióticos, que ameaçariam a liderança do Brasil na produção de alimentos, por parte do discurso ambientalista (VERDÉLIO, 2020).

Já o posicionamento de Lula contrasta, veementemente, com a postura adotada por Bolsonaro durante seu governo. Quando tomou posse como presidente, tomou medidas para restabelecer o funcionamento das instituições ambientais, aumentou a dotação orçamentária para a área, restabeleceu a governança do CONAMA, que teve a participação social restringida pelo governo anterior, e reativou os Fundos da Amazônia e das Mudanças do Clima (ARAÚJO, 2022).

A prometida “reconstrução do Brasil” foi espelhada na sua estruturação ministerial, em primeiro de janeiro de 2023, constituído por 37 pastas (MP nº 1.154/2023), modificando uma trajetória de redução de pastas, desde o governo Dilma (Borges e Barbosa, 2019). A montagem de seu governo espelhou os compromissos assumidos no período eleitoral, em termos de democratização, inclusão social e implementação de políticas públicas. Marina Silva (REDE-AP) foi escolhida para ficar à frente da pasta do meio ambiente, que passou a ser denominado de Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMAMC). A escolha da indígena Sônia Guajajara (PSOL-MT) para o recém-criado Ministério dos Povos Indígenas (MPI), também é representativa da sinalização da importância da pauta socioambiental.

Com trajetória marcada pela defesa do meio ambiente e dos direitos das populações tradicionais, Marina Silva conseguiu reduzir em 82,5% a taxa de desmatamento na Amazônia (OLIVEIRA, 2021), quando ministra nos dois primeiros governos de Lula (2003-2010). Em 2008 saiu do governo em função das pressões internas ao mesmo, que sofria durante a condução da agenda ambiental. A nomeação do ministro de



Assuntos Estratégicos, Mangabeira Unger, para coordenar o Conselho Gestor do Plano Amazônia Sustentável, foi um dos descontentamentos que antecederam sua saída (GÓIS, 2010).

Entretanto, na coalizão de governo montada por Lula - PT, PCdoB, PSOL, PSB, PDT, MDB, PSD e União Brasil -, partidos de esquerda que são tradicionais aliados na pauta ambiental terão que dividir a responsabilidade das decisões com partidos de direita e centro direita, cujo campo rejeita, historicamente, o rigor da legislação ambiental, compreendida como um empecilho ao desenvolvimento econômico (SACHS, 1986; CUNHA, GUERRA, 2003; SILVA, TESTON, 2023). Santos e Luz (2023, p. 43-46) demonstram que presidentes com mais de 50% de cadeiras na sua coalizão partidária aprovam sua agenda de políticas públicas com alta taxa de sucesso e preveem que o terceiro governo de Lula mantenha esse padrão. A coalizão de governo de Lula lhe daria 50,1% de apoio partidário, contudo, a estabilidade do comportamento da coalizão depende, também, da satisfação dos seus membros com a condução de políticas que não estão, exclusivamente, sob a sua jurisdição ministerial. Além disso, o I-GOV criado por Dantas, Luz e Gomes Neto - apresentado no primeiro capítulo deste livro - mostra que a governabilidade deve ser observada por várias dimensões, sendo imprescindível, no contexto atual da sociedade brasileira, levar em consideração o Judiciário e a opinião pública.

Transitando como parte ou como aliados do “centrão” - campo que engloba uma miríade de agremiações partidárias de direita ou centro-direita definidas mais pela sua maleabilidade utilitária do que por sua clareza ideológica -, força política decisiva no Congresso Nacional, os membros à direita da coalizão também têm presença massiva na Frente Parlamentar do Agronegócio (FPA). O centrão e a FPA são grupos informais com forte poder de articulação e influência nas decisões do Congresso (TESTA, 2018).

As demandas da FPA afetam diretamente a agenda ambientalista, visto que seus membros defendem a flexibilização da legislação ambiental em benefício da produção e comercialização de commodities. Nas comissões e nas relatorias de projetos de leis, esses parlamentares atuam para suprimir ou afrouxar mecanismos de comando e controle. Como estratégia mais sofisticada, propõem incentivos à adesão dos agentes econômicos aos preceitos da legislação, como o Programa de Regularização

Ambiental criado pela Lei nº 12.651/2012<sup>8</sup>, que encaram como a via adequada de regulação ambiental. Durante o governo Bolsonaro esse grupo ganhou forte protagonismo e fez andar projetos com potencial para mudar o curso da legislação ambiental vigente (ARAÚJO, 2020).

No primeiro semestre de 2023 apareceram as primeiras dificuldades do governo relacionadas à área ambiental. A proposta de reestruturação ministerial foi modificada pelo relator da Comissão Mista que analisou a Medida Provisória, para atender aos interesses dos parceiros de coalizão e de partidos do centrão, ainda sem vinculação objetiva com o governo. O deputado Isnaldo Bulhões (MDB-AL) reduziu a jurisdição do MMAMC com a transferência da competência sobre as políticas de recursos hídricos e saneamento, para outras arenas institucionais.

O ministério de Marina Silva, também, perdeu o controle do Cadastro Ambiental Rural (CAR), um importante instrumento de monitoramento ambiental das propriedades rurais. O Serviço Florestal Brasileiro (SFB), responsável em âmbito federal pelo CAR, tinha sido transferido para o Ministério da Agricultura pelo governo Bolsonaro e o impedimento de seu retorno ao MMAMC deveu-se ao temor que a bancada do agronegócio tem de ser monitorada pela pasta do meio ambiente (SILVA, 2023).

Em nome da neutralidade e do “equilíbrio entre desenvolvimento e proteção ambiental”, o CAR, criado pela Lei de Proteção à Vegetação Nativa, foi transferido para o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Ainda, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), que executa a Política Nacional de Recursos Hídricos e regula, também, serviços de saneamento básico, passou ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (FLOR; BARBIÉRI, 2023). Este ministério é comandado por Waldez Góes (PDT-AP), indicado pelo senador Davi Alcolumbre (União-AP), presidente da comissão Mista que analisava a MP, para o MIDR.

Se, à primeira vista, essas mudanças de arena institucional não parecem comprometer o desempenho das políticas para o meio ambiente, é certo que o MMAMC ficou menor, despertando dúvidas a respeito da concretização do compromisso com a efetivação de uma agenda ambiental rigorosa. Apesar do alarme causado na seara do ambientalismo, a MPV foi aprovada sem dificuldades pelo Congresso e sancionada pelo

---

<sup>8</sup> Lei de Proteção à Vegetação Nativa, conhecida como Novo Código Florestal. Com a adesão ao PRA, aqueles que cometeram irregularidades com a supressão de vegetação nativa em APP, Reserva Legal e em áreas de uso restrito, até o ano de 2008, poderão converter as multas e sanções em serviços de preservação e recuperação ambiental.

presidente Lula, atestando a importância das concessões aos interesses dos parceiros da coalizão. A estratégia de modificação é um importante instrumento de adequação das políticas públicas aos interesses dos membros da coalizão (ARNOLD, 1990).

Outro fato que marcou o primeiro semestre do governo Lula foi a resposta negativa do IBAMA ao pedido da Petrobrás, para prospectar a viabilidade da exploração de petróleo na Bacia da Foz do Amazonas<sup>9</sup>. Enquanto o ministro de Minas e Energia (MME), Alexandre Silveira (PSD-AL), criticou as exigências qualificando-as de incoerentes e meramente burocráticas, a ministra Marina Silva defendia o IBAMA, lhe atribuindo uma decisão técnica.

O posicionamento em torno dessa questão reflete uma especificidade do ambientalismo que se expressa em tendências ou segmentos, entre as quais se encontra a ‘modernização ecológica’, preferida dos investidores econômicos e gestores governamentais. A versão forte dessa tendência faz uma crítica mais radical que atinge as estruturas da economia política e aponta a necessidade da negociação a respeito dos termos da modernização ecológica. Na sua versão fraca (DRYZEK ET AL., 2002:667-668), a aposta em tecnologias e gestão mais eficientes como estratégias de promoção de sustentabilidade, pragmaticamente, deixa de lado os princípios da precaução e da prevenção. A fala do senador Eduardo Braga (MDB-AM) é ilustrativa dessa forma de abordagem sobre a questão ambiental (BRASIL, 2023):

Se analisarmos apenas pelo aspecto ambiental, vamos transformar nosso país num santuário. Se analisarmos sob os aspectos ambientais, sociais e econômicos, vamos analisar a sustentabilidade dos projetos. É claro que vamos ter avanços. [...] A Petrobras tem tecnologia e responsabilidade para fazê-lo de forma correta.

O IBAMA é a instituição mais importante de implementação das políticas ambientais e o questionamento de suas decisões, colocaram a ministra Silva do meio ambiente em posição sensível frente ao descontentamento dos membros da coalizão de governo. O ministro do MME cobrou sinergia, rechaçando uma divisão em dois governos. Parlamentares da região norte, da direita à esquerda do espectro político, expressaram descontentamento com a decisão, o senador Randolfe Rodrigues (REDE-AP)

---

<sup>9</sup> O não atendimento da exigência de realização prévia, por parte da empresa, de Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS) - definida no artigo 2º, inciso I, da Portaria Interministerial MME-MMA nº 198/2012 - levou arquivamento do pedido pelo IBAMA. O procedimento é definido como uma avaliação multidisciplinar, com abrangência regional, a ser utilizado pelos Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente, como subsídio ao planejamento estratégico de políticas públicas.

deixou o partido da ministra Silva. Vale destacar que o próprio presidente Lula tem preferência pela exploração de petróleo em águas amazônicas, mas apostou nas vias institucionais para a resolução do impasse. Durante a instalação da polêmica, em maio de 2023, Lula foi discreto a respeito do tema, mas sustentou sua posição em discurso na ONU, em setembro de 2023, vendo nas riquezas geradas pelo petróleo um ativo a assegurar a transição energética (BBC NEWS BRASIL, 2023).

Tais exemplos são ilustrativos dos interesses divergentes dos parceiros de coalizão, a agenda ambiental enfrenta dificuldades dentro da estrutura de formação do governo. Os ministérios de Minas e Energia e da Agricultura, ambos entregues ao PSD, representam setores de políticas públicas de grande importância estratégica, que encaram as políticas ambientais como um obstáculo aos seus interesses.

Outra via de reflexão que podemos seguir é a avaliação do posicionamento dos partidos da coalizão do governo, no Legislativo, em matérias que favorecem atividades que causam impactos ambientais. Nosso propósito é identificar como os partidos que ocupam pastas ministeriais no governo Lula, dividindo responsabilidades governamentais, se posicionam diante de matérias que criam possibilidades para práticas danosas ao meio ambiente, às populações tradicionais e à saúde da população.

Considerando que no período reduzido do atual governo não tem muitos projetos que passaram por votação nominal concluídos na Câmara dos Deputados, analisamos a votação do projeto (PL) que estabelece um marco temporal para a demarcação de terras indígenas<sup>10</sup> em um exercício a título de ilustração. Comparamos esse PL com três propostas concluídas no governo Bolsonaro, os projetos que regulam o licenciamento ambiental<sup>11</sup>, a legalização de terras da União<sup>12</sup> e o uso de agrotóxicos<sup>13</sup>. A Frente Parlamentar Ambientalista monitora as propostas de leis que tramitam no Congresso, classificando-as como positivas (verde), negativas (vermelho) e que merecem atenção (amarelo). Avaliamos em seu site as propostas negativas, muitas com notas técnicas anexas de diversas organizações sociais, para realizar este exercício.

Apenas o PL 2633/2020, que trata de regularização fundiária das ocupações em terras situadas em áreas da União, não teve orientação de voto pelo governo, mas foi incluído porque nosso principal propósito é mostrar como os partidos que,

<sup>10</sup> PL nº 490/2007-CD; nº 2.903/2023-Senado. Votação na Câmara em 30/05/2023.

<sup>11</sup> PL nº 3.729/2004-CD; nº 2159/2021-Senado. Votação na Câmara em 12/01/21.

<sup>12</sup> PL nº 2.633/2020-CD; nº 510/2021-Senado. Votação na Câmara em 03/08/2021.

<sup>13</sup> PL nº 6.299/2002-CD; nº 1459/2022-Senado. Votação na Câmara em 09/02/22.

atualmente, estão na base do governo Lula votam em propostas de leis ambientais. Nas três primeiras colunas estão projetos votados durante o governo Bolsonaro e na última está um projeto votado no governo Lula. As indicações de voto pelos governos mostram que partidos que, atualmente, fazem parte do governo Lula não se alinham com o líder da coalizão em matérias ambientais. Na tabela abaixo, vemos blocos bem definidos de partidos que compõem o governo Lula e se posicionam de forma diferente no momento da votação de propostas de leis ambientais.

TABELA 1. Votação de políticas ambientais pelos partidos da base de apoio ao governo (%)

Partidos	PL Licenciamento Governo: SIM		PL Terras da União Governo.: Sem indic.		PL Agrotóxicos Governo: SIM		PL Marco Temporal Governo: NÃO	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
	PT	0	100	0	100	0	100	2
PCdoB	0	100	0	100	0	100	0	100
PSOL	0	100	0	100	0	100	0	100
PSB	31	69	18	82	7	93	15	85
Rede	0	100	0	100	0	100	0	100
PDT	18	82	8	92	10	90	13	88
MDB	89	11	96	4	83	17	82	18
PSD	100	0	85	15	93	7	81	19
PP	100	0	94	6	94	6	95	5
Repub.	100	0	100	0	100	0	89	11
DEM	96	4	100	0	95	5	----	---
PSL	100	0	98	2	98	2	----	---
União <sup>14</sup>	---	---	---	---	---	---	94	6

Fonte: Elaboração própria com dados da Câmara dos Deputados.

Votado em 30 de maio de 2023, o PL nº 490/2007, propõe que a Constituição Federal de 1988 seja o marco temporal para a demarcação de terras indígenas (TI) e desenha um quadro de mudanças nas formas tradicionais de vida das populações indígenas. Ao mesmo tempo em que destaca a possibilidade de desenvolvimento de atividades de turismo e agrossilvipastoris nas TIs, também, descarta a necessidade de consulta às comunidades antes da realização de atividades de “exploração de alternativas

<sup>14</sup> O partido União Brasil se formou pela junção do PSL e do DEM.

energéticas” e de “resguardo das riquezas”, consideradas estratégicas<sup>15</sup>. Considerando os impactos que tais medidas regulatórias podem gerar sobre a natureza e a sobrevivência dos povos tradicionais, o PL do marco temporal tem importante conteúdo socioambiental. Na votação na Câmara dos deputados, o governo Lula indicou a rejeição da proposta, mas perdeu por 290 votos contra 142, com duas abstenções.

As terras indígenas mantêm-se como as áreas mais conservadas do território brasileiro, mas são cobiçadas pelo agronegócio e a mineração, que encontrou um aliado no governo Bolsonaro<sup>16</sup>. As propostas votadas em seu governo nos anos de 2021 e 2022 afrouxam o processo de licenciamento ambiental, facilitam a legalização de terras ocupadas ilegalmente e a liberação e o uso de agrotóxicos, medidas que levaram os dois últimos a serem qualificados como PL da grilagem (nº 2.633/2020-CD) e PL do veneno (nº 6.299/2002-CD), respectivamente.

No aspecto da preferência por políticas públicas, as estratégias de modificação e a propaganda (ARNOLD, 1990) são importantes instrumentos para vencer a resistência a políticas de interesse coletivo que geram menos engajamento dos parlamentares que preferem atender a interesses específicos. No caso da política ambiental, o contexto de mudanças climáticas confere alta visibilidade e importância ao tema. Entretanto, uma batalha sofisticada se dá no campo argumentativo, onde os parlamentares defendem instrumentos de políticas públicas com formato liberal, tais como mecanismos contratuais, descentralização, incentivos e anistias aqueles que não cumprem com o que determina a legislação. A estratégia da modificação é parte desse processo que, frequentemente, favorece o menor rigor e a tão falada ‘flexibilização’.

A habilidade e experiência do presidente Lula favorecem a coordenação no presidencialismo de coalizão. No segundo semestre de 2023 o presidente promoveu substituições nas pastas ministeriais para ampliar sua base de apoio partidário. Entretanto, se uma política para a área ambiental não for tolerada pelos membros da FPA e do centrão, Lula não terá apoio suficiente de Republicanos, PP, União, PSD e PMDB, que arregimentarão apoios para derrotar o governo. Nesse contexto, parece que a pauta mais promissora se concentra nos incentivos de mitigação das mudanças climáticas que estejam associados à economia verde e a mecanismos de mercado.

<sup>15</sup> Cap. III, parágrafo único, do Projeto de Lei Nº 2903, votado em 17/06/2023, no Senado.

<sup>16</sup> Bolsonaro propôs o polêmico PL nº191/2020, que acabou retirado pelo autor, cuja ementa: Regulamenta o § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da Constituição para estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas e institui a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas.

## 5. Considerações Finais

A reflexão empreendida aqui se insere em dois campos de pesquisa contemporâneos da Ciência Política brasileira: por um lado, o debate em torno da agenda ambiental como eixo importante das políticas públicas, e, por outro, as mudanças sofridas pelo presidencialismo brasileiro do ponto de vista da sua governabilidade, em especial na esteira das alterações institucionais sofridas pelo modelo consagrado como Presidencialismo de Coalizão - centrado no protagonismo diretivo e orçamentário do Executivo (ABRANCHES, 1998; SANTOS, 2003). Longe de esgotar esses objetos, este trabalho auxilia, também, no apontamento de importantes agendas de pesquisa.

A notável negação das mudanças climáticas atestadas pelos estudos científicos, que se materializam em catástrofes que assolam o mundo, demarcou um papel de destaque para a agenda ambiental no programa de governo do presidente Lula. Contrapondo-se ao governo Bolsonaro, Lula reafirmou a importância dessa pauta e sua vitória para a presidência foi aplaudida por ambientalistas em todo o mundo.

Contudo, neste trabalho pontuamos que a agenda de políticas públicas não depende apenas do presidente e seu partido, requerendo a concordância dos parceiros de coalizão, muitos desses discordantes do controle exercido pelas políticas ambientais sobre as atividades econômicas. Na dimensão institucional, os poderes de agenda do presidente favorecem a pauta de seu interesse, desde que sua liderança tenha sucesso em atender as demandas de seus parceiros no governo.

Lula terá que lidar com partidos do centrão e com o poder de articulação da Frente Parlamentar da Agropecuária, visto que a transversalidade da pauta ambiental afeta de forma incisiva as atividades de outros setores, especialmente econômicos e de infraestrutura. Sua coalizão heterogênea enfraquece suas possibilidades de frear movimentos em direção à flexibilização da legislação ambiental, que avancem em projetos como os do licenciamento ambiental e do uso de agrotóxicos. A posição core da economia diante da dimensão protecionista, enfatizada pelo ambientalismo, favorecem uma pauta mais vinculada à economia verde e a incentivos que produzam ganhos mais palpáveis e imediatos, tais como o mercado de carbono.

Uma dificuldade adicional é a percepção dos atores sociais a respeito do melhor caminho para promover a defesa do meio ambiente. Em que medida a população

vai retribuir com votos os políticos que optarem pelos princípios da precaução em detrimento da produção econômica, visto que esta tem efeito mais imediato em suas vidas? A percepção de risco social é um fator que confere legitimidade às políticas ambientais, entretanto em um país onde as carências econômicas e a desigualdade social são acentuadas, como no Brasil, talvez a sensação de risco saia desfavorecida nas escolhas dos indivíduos, mesmo diante de mudanças climáticas cada vez mais intensas.

## Referências

ABESSA, D.; FAMÁ, A.; and BURUAEM, L. The systematic dismantling of Brazilian environmental laws risks losses on all fronts. **Nat Ecol Evol.** 3, 510–511, 2019.

ABRANCHES, S. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional. **Dados** (31), p. 5–33, 1998.

ALONSO, Ângela et al. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 79, p. 151-167, nov. 2007.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes Presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Revista Dados**, v.43, n.3, p. 479-519, 2000.

ARAÚJO, Suely M. V.G. O desafio da reconstrução da política ambiental. In: INÁCIO, Magna (org.). **Presidente, gabinete e burocracias: o que a nova administração Lula precisa saber.** 1ª ed. São Paulo: Hucitec, 2023. 156=178.

ARAÚJO, Suely M. V.G. Proteção ambiental baseada em evidências? Evolução institucional, planejamento e execução orçamentária no IBAMA. In: KOGA, Natália M. et al. (Orgs). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas.** Brasília, IPEA, 2022.

ARAÚJO, Suely. Environmental Policy in the Bolsonaro Government: The Response of Environmentalists in the Legislative Arena. **Brazilian Political Science Review**, 14:2, São Paulo, 2020.

ARNOLD, Douglas. **The Logic of Congressional Action.** New Haven, Yale University Press, 1990.

BAIÃO, Alexandre L.; COUTO, C. G.; JUCÁ, I. C. A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 25, p. 47-86, janeiro - abril de 2018.

BARBOSA, Luciana G.; ALVES, Maria Alice S.; GRELE; Carlos E. V.. Actions against sustainability: Dismantling of the environmental policies in Brazil. **Land Use Policy**, v.104, 2021.

BBC News Brasil. Lula discursa na Assembleia Geral da ONU. **YouTube**, 19 de setembro de 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Y4wxLzFNCJk&t=51s>. acesso em 15/11/2023.

BRANCALION, P. H. S.; GARCIA, L.; LOYOLA, R.; RODRIGUES, R. R.; PILLAR, V. D.; LEWINSOHN, T. M. Análise crítica da Lei de Proteção da Vegetação Nativa (2012), que substituiu o antigo Código Florestal: atualizações e ações em curso. **Natureza & Conservação**, p.1-16, 2016. Disponível em <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1679007316300032> Acesso em 09/11/2023.



BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 09/11/2023.

**Brasil. Senado**. Ministro ataca parecer do Ibama sobre extração de petróleo na foz do Amazonas. [Brasília]: Senado, [2023]. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/05/24/ministro-ataca-parecer-do-ibama-sobre-extracao-de-petroleo-na-foz-do-amazonas>. Acesso em 03 de junho de 2023.

BORGES, Jaqueline da S.; BARBOSA, S. C. T. Ministérios como “barganha”: coalizão de governo e organização do Poder Executivo. **Rev. Serv. Público Brasília** 70 (2) abr/jun, 2019, 267-296.

CAPELARI, Mauro G. M.; ARAÚJO, Suely M. V. G.; CALMON, Paulo C. D. P.; BORINELLI, Benilson. Mudança de larga escala na política ambiental: análise da p. realidade brasileira. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 54:6, p. 1691-1710, 2020.

CORRÊA, Carolina, Peres, Paulo. Governabilidade e Comissões: Três Gerações de Estudos Legislativos no Brasil. In: DANTAS, Humberto. **Governabilidade: Para Entender a Política Brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, p. 63-86. 2018.

CUNHA, Sandra B. da; GUERRA, Antônio J. T. (orgs.) **A questão ambiental: diferentes abordagens**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

DANTAS, Humberto; RAMOS, Lara Mesquita; TANAK, Marcela. Governabilidade e Sistema Eleitoral no Brasil. In: DANTAS, Humberto. **Governabilidade: Para Entender a Política Brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, p.25-43, 2018.

DRYZEK, J. S.; HUNOLD, C.; SCHLOSBERG, D.; DOWNES, D.; HERNES, H. Environmental Transformation of the State: the USA, Norway, Germany and the UK. **Political Studies**, v.50, p.659-682, 2002.

FERREIRA, J.; ARAGÃO, L.E.O.C.; BARLOW, J.; BARRETO, P.; BERENQUER, E.; BUSTAMANTE, M.; GARDNER, T.A.; LEES, A.C.; LIMA, A.; LOUZADA, J.; PARDINI, R.; PARRY, L.; PERES, C.A.; POMPEU, O.S.; TABARELLI, M.; ZUANON, J. Brazil's environmental leadership at risk - Mining and dams threaten protected areas. **Science**, 346, p.706-707, november 2014. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/267925949\\_Brazil's\\_environmental\\_leadership\\_at\\_risk](https://www.researchgate.net/publication/267925949_Brazil's_environmental_leadership_at_risk)

Figueiredo, Argelina C.; Limongi, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: editora FGV, 1999.

Figueiredo, Argelina e LIMONGI, F. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INÁCIO, Magna e RENNO, L. (org.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. B. H.: Editora UFMG, 2009.

Flor, Ana; Barbiéri, Luiz Felipe. Relator da MP que reestrutura governo esvazia Ministério dos Povos Indígenas; MMA perde cadastro rural. Portal G1-Globo (Blog da Ana Flor), 23 de maio de 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/blog/ana-flor/post/2023/05/23/relator-da-mp-que-reestrutura-governo-esvazia-ministerio-dos-povos-originarios-mma-perde-cadastro-rural.ghtml> Acesso em 07/11/2023.

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

GÓIS, Fábio. Marina: “Mangabeira fez grande mal na Amazônia”. **Congresso em foco**, 09 de março de 2010. Acesso em 08/11/2023. <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/marina-mangabeira-fez-grande-mal-na-amazonia/>

HAGGARD, Sthephan; MCCUBBINS, Mathew D. **Presidents, Parliaments and Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

LIMONGI, F M P; FIGUEIREDO, A C. Partidos políticos na câmara dos deputados: 1989-1994. **Dados. Revista de Ciências Sociais**, v. 38, n. 3, p. 497-525, 1995.

LUZ, Joyce; AFALO, Hannah Maruci; DUTRA, Ana Beatriz. A Relação Executivo - Legislativo Revisitada: A governabilidade da coalizão no Brasil. In: DANTAS, Humberto (org.). **Governabilidade**. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2018. p.45-61.

MEADOWS, Donella H.; MEADOWS, D. L.; RANDERS; J.; BEHRENS III, W. W. **Limites do crescimento**: um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade. São Paulo: Perspectiva, 1973.

OLIVEIRA, Marília S. Movimentos sociais, ocupação de cargos públicos e políticas públicas: uma relação de sucesso. O caso da produção do Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia – PPCDAM. In: ABERS, Rebecca N. (Org.). **Ativismo institucional**: criatividade e luta na burocracia brasileira. Brasília: Editora UnB, 2021, p. 123-153.

ROCHA, Camila. **"Menos Marx, mais Mises"**: uma gênese da nova direita brasileira (2006-2018). Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. 233 p.

SACHS, Ignacy. **Espaços, tempos e estratégias de desenvolvimento**. São Paulo: Vértice, 1986.

SANTOS, Fabiano; LUZ, Joyce. Primeiros passos em busca da governabilidade: análise preliminar da coalizão de apoio a Lula III. In: INÁCIO, Magna (org.). **Presidente, Gabinete e Burocracias**: o que a nova administração Lula precisa saber. 1ed. São Paulo: HUCITEC, 2023, v. 1, p. 29-58.

SANTOS, Fabiano; REY, Beatriz. O Problema da Governabilidade em Lula III. In: AVRITZER, Leonardo; SANTANA, Eliara; BRAGATTO, Rachel Callai. (Org.). **Eleições 2022 e a reconstrução da democracia no Brasil**. 1ed. São Paulo: Autêntica, 2023.

SANTOS, Fabiano; TANSCHKEIT, T. Quando velhos atores saem de cena: a ascensão da nova direita política no Brasil. **Colômbia Internacional**, n.99, p. 151-186, 2019. Disponível em: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0121-56122019000300151&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0121-56122019000300151&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)

SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: UFMG – Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SETO, Guilherme. Bolsonaro diz que pretende acabar com “ativismo ambiental xiita” se for presidente. **Folha de São Paulo**. 09 de outubro de 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/bolsonaro-diz-que-pretende-acabar-com-ativismo-ambiental-xiita-se-for-presidente.shtml>. Acesso em 08/11/2023.

STF - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ministro Celso de Mello autoriza acesso a vídeo de reunião ministerial. 22 de maio de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=443959&ori=1>. Acesso em 13/11/2023.

SILVA, Dolores. Quem tem medo do Cadastro Ambiental Rural (CAR)? **Estadão**, 13 de junho de 2023. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/legis-ativo/quem-tem-medo-do-cadastro-ambiental-rural-car/>

SILVA, Ivan Henrique de Mattos. Da Nova República à nova direita: o bolsonarismo como sintoma mórbido. **Revista Sociedade e Cultura**, v. 24, p. 1-37, 2021.

SILVA, Ivan Henrique de Mattos; TESTON, Luci Maria. Political Dynasties, *Bolsonarismo*, and the Environmental Agenda during the 2022 Elections in the Brazilian Legal Amazon. **Brazilian Political Science Review**, v. 17, n. 1, p. 1-20, 2023.

TESTA, Graziella. Governabilidade, Accountability e Instituições Informais. In: DANTAS, Humberto. **Governabilidade: Para Entender a Política Brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer. p. 87-106, 2018.

TSEBELIS, George. **Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, p. 289- 325.

VERDÉLIO, Andreia. Brasil é vítima de desinformação sobre meio ambiente, diz Bolsonaro - afirmação foi feita durante discurso na 75ª Assembleia da ONU. **Agência Brasil**, 22 de setembro de 2020. Acesso em 08/11/2023. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-09/brasil-e-vitima-de-desinformacao-sobre-meio-ambiente-diz-bolsonaro>.



# 13 Entre a norma e os fatos: muitos acordos de governabilidade e poucas políticas de igualdade

Ana Cláudia Farranha  
Hannah Maruci

## Introdução

A desigualdade de gênero e raça é um problema persistente no sistema político brasileiro. Nesse cenário, a pressão por parte dos movimentos sociais vem historicamente buscando redesenhar a representação política por meio de cobranças por representatividade. Essas reivindicações engendraram, desde a década de 1990, adoção de medidas legislativas para a correção da sub-representação política. Em 1995, a primeira lei de cotas de candidaturas estabelece um percentual mínimo de candidatas a ser apresentada pelos partidos políticos. No entanto, o que vemos desde então é o descumprimento das leis de ações afirmativas de gênero e raça na política, o que é institucionalizado por meio de acordos entre os parlamentares. Desde a primeira lei nesse sentido, já foram instituídas três anistias aos partidos políticos que não as cumpriram. Nesse artigo, investigaremos como essas anistias constituem a criação de acordos em consensos para garantir a governabilidade em detrimento da busca pela igualdade.

Para desenvolver essa perspectiva, o capítulo abre a discussão sobre governabilidade e igualdade, buscando identificar como esses temas aparecem nos governos brasileiros a partir de 2003. Na sequência, retomamos aspectos relativos à discussão sobre a representatividade e apresentaremos indicadores sobre a dimensão de gênero e raça na população brasileira, principalmente considerando o último Censo. Ainda fortalecendo os argumentos deste artigo, apresentamos um breve histórico das medidas de ação afirmativa no Brasil, principalmente as que se propõe a viabilizar a

participação de mulheres e pessoas negras nas esferas de representação política. E, por fim, analisamos os efeitos das anistias, concluindo com dois eixos principais: a) a existência de um pêndulo no que concerne à implementação de políticas de igualdade no Brasil; b) a tendência do interesse dos partidos em manter sua esfera de influência e poder se colocando acima de medidas que ampliem e diversifiquem a representação. Assim, entre as normas e os fatos, os consensos com foco no tema da igualdade de gênero e raça parecem ter um longo caminho a percorrer na esfera legislativa brasileira.

## Governabilidade x igualdade: trajetória do Brasil recente

Essa sessão desenvolverá os conceitos de governabilidade e igualdade, buscando problematizar a aproximação ou afastamento das práticas que são invocadas por esses conceitos. Assim, trabalharemos com as seguintes referências (BOBBIO, 1992; FARRANHA, 2013; DANTAS, 2018; DANTAS, 2023). A questão central que tentaremos enfrentar é: as práticas do presidencialismo de coalizão possibilitam a ampliação de políticas de igualdade? Se sim, em que direção? Se não, qual o movimento advindo dessa aproximação? Nos interessa compreender como o efeito “pêndulo” que permeia a compatibilização desses conceitos se expressa na política brasileira em sua contemporaneidade.

Cabe destacar porque usamos a ideia do pêndulo. Esses são temas que teoricamente se constroem por caminhos diversos. Nem sempre estabelecer acordos para a governabilidade, considera a perspectiva da igualdade e, nesse caso, a ideia de pêndulo nos ajuda a pensar em como essas esferas se aproximam ou se distanciam e sem ter um centro (conjunto de propostas) que vá além de um conjunto de declarações de partidos e grupos políticos e, que de fato, implementem e se comprometam como medidas de promoção de igualdade de gênero e raça. Nosso ponto de partida é: nas tentativas de acordo para a governabilidade, as (poucas) ações pró-igualdade tendem a se esvaír.

O debate na Ciência Política tem mostrado que, embora a governabilidade defina-se pelo consenso, muitas vezes é a falta do mesmo que permite compreender o sentido dela, ou seja, governabilidade se define pela sua não realização (BOBBIO et al., 1992). Algo como: se os conflitos são mediados é a ideia de crise que governa a possibilidade de consensos no mundo contemporâneo, nos remetendo ao conceito de não governabilidade. Assim, o autor, destaca alguns elementos que caracterizam esse processo:

a) A não-governabilidade advém da crise do Estado de bem estar social e para tanto toma como fundamento da crise fiscal e seus desdobramentos na produção de consensos

b) Trata-se de um problema cuja natureza perpassa as dimensões políticas, de autonomia, de complexidade, de coesão e legitimidade das instituições. Retomando as considerações de “a governabilidade de uma democracia depende do relacionamento entre a autoridade de suas instituições de Governo e da força das suas instituições de oposição”;

c) A não-governabilidade constitui-se como uma crise que envolve os outputs (resultados) que o governo pode produzir e os inputs (demandas) que nem sempre são atendidas por este governo. Numa leitura habermasiana, a não-governabilidade é uma crise de racionalidade do Estado (BOBBIO et al., 1992, p. 548).

Dantas (2018) aponta como após 1988, ano em que entrou em vigor a atual Constituição, as fissuras de um modelo de governabilidade foram se concretizando no espaço político brasileiro e como a partir de 2013, temas que extrapolam a relação dos poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário) vão ganhando cada vez a agenda nacional, trazendo para o centro do debate a compreensão de ação de atores como a mídia, os movimentos sociais, a construção de centros decisórios do poder com especificidades próprias, o tema da corrupção, entre outros, vão compondo o mosaico para compreender a governabilidade desenvolvida no terreno político e social do Brasil atual.

Em 2023, o autor revisita o tema governabilidade como um retrovisor na lateral do carro. Assim, convida-nos a pensar os caminhos de 2018 para os dias de hoje, destacando a construção do Índice de Governabilidade (I-GOV), por três dimensões, a saber: “a capacidade de o Planalto levar adiante sua agenda nas relações com o Legislativo, o Judiciário e a Opinião Pública” (DANTAS, 2023) partir desse fio condutor, um tema relevante é compreender como a luta pela igualdade - para além da dimensão declarada pela lei - é colocada nesse universo. Nos interessa destacar aspectos dos movimentos em prol da igualdade de gênero e raça que se manifestam nesse desenho institucional.

Sobre esse tema em específico, Farranha (2013) analisa como no Governo Lula 1 e 2 programas públicos foram desenvolvidos de modo a trazer para o debate a

compatibilidade entre a noção de governabilidade e a dimensão da igualdade de gênero e raça. Cita como experiências nesse sentido o Programa Pró-Equidade de Gênero (2006) e instituição de cotas de medidas de promoção de cotas raciais nas universidades e que em 2012 (já no governo Dilma Rousseff) instituiu a Lei nº 12.711/2012, que estabelece 50% das matrículas por curso e turno nas universidades e institutos federais de educação, ciência e tecnologia a alunos oriundos integralmente do ensino médio público, de cursos regulares ou da educação de jovens e adultos.

Outro marco normativo oriundo desse período é 2014, a Lei 12.990/2014 que estabelece reserva de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União para negros.

Se os governos petistas (Lula 1 e 2 - 2003 a 2010; Dilma 1 e 2 - 2011-2016) estabelecem mecanismos de modo a buscar, por meio de norma legal, alguma compatibilização entre o tema da igualdade e da governabilidade, os governos Michel Temer (2016-2018) e Bolsonaro não tiveram a mesma preocupação nesse processo de compatibilização e, de alguma forma, menosprezaram o tema da igualdade de gênero e raça em suas ações para governabilidade. Dois exemplos são bastante paradigmáticos disso.

O primeiro refere-se à composição do Ministério de Michel Temer que não tinha uma mulher sequer indicada na composição (WATTS, 20216) e o segundo refere-se à forma como o ex-presidente Bolsonaro referiu-se aos temas ligados à diversidade de gênero e raça de modo a diminuir, desprezar e menosprezar a questão. Várias frases e insultos foram proferidos pelo ex-Presidente ao longo de sua trajetória política e seu governo (EL PAÍS, 2018)

Com isso, pode-se afirmar que a articulação entre o conceito de governabilidade e igualdade consiste em uma difícil compatibilidade. Assim, a perspectiva de pêndulo levantada acima nos leva a pensar que no Brasil recente, apesar dos avanços - e a seguir falaremos sobre eles -, é comum esbarrar numa lógica de coalizão que fortalece elites locais, a qual em nome da governabilidade, dificulta a efetivação dessas mudanças. Nesse sentido, no próximo tópico apontaremos uma série de indicadores que assinalam a desigualdade racial e de gênero existente nos espaços de representação política no Brasil.



## Da autodeclaração às eleições: indicadores para a compreensão das desigualdades de gênero e raça

Campos e Machado (2020) destacam aspectos importantes para compreender as dimensões das desigualdades raciais na política brasileira. Assim, para a reflexão proposta, observa-se que os autores, a partir da literatura sobre o tema, assinalam a justificativa de uma representação capaz de considerar os grupos sub-representados em seu aspecto político.

Por outro lado, dados recentes do Censo 2021, apontam indicadores importantes para pensar as relações entre governabilidade e igualdade, considerando as configurações de gênero e raça na população brasileira. Primeiramente, é possível identificar que a população que se declara negra (preta e parda) cresceu em relação ao Censo de 2010. Segundo o IBGE, em 2021, essa população é de 212,7 milhões de habitantes, tendo uma alta de 7,6% em comparação a 2012.

A autodeclaração de pessoas brancas caiu de 46,3% para 43%. A de pessoas pretas subiu de 7,4% para 9,1% e a de pardas de 45,6% para 47% (Poder 360, 2023). Muitas razões podem explicar o fenômeno da autodeclaração como negro (preto e pardo), dentre eles uma percepção da dimensão racial, uma tendência que cresceu no Brasil nos últimos anos.

Outros dados do Censo mostram que no Brasil há 1,7 milhão de pessoas indígenas, o que representa um aumento de 89% dessa população em relação a 2020, cuja explicação reside na mudança no mapeamento e na metodologia que possibilitou ampliar a identificação de pessoas nessa condição (MAIA e PITHON, 2023) e também traz, pela primeira vez, dados sobre a população quilombola que é composta por 1.327.802 pessoas, equivalente a 0,65% da população, e com maior presença no estado da Bahia.

Se esse é o panorama mais geral, do ponto de vista eleitoral, e tomando como referência as eleições de 2022, é possível identificar, também, um crescimento dos candidatos que se autodeclararam pretos e pratos<sup>1</sup>. Segundo a Agência Câmara de Notícias, esse aumento é da ordem de 36,25% das candidaturas, em 2022 em relação ao ano de 2018. Entretanto, o hiato entre o número de candidatos efetivamente

<sup>1</sup> Deve-se destacar que as razões que levam ao crescimento dessa declaração no Censo não parecem ser as mesmas do processo eleitoral. Levantamento feito pelo grupo de pesquisa GEMAA (2022) apresenta algumas discrepâncias nesse processo.

eleitos com essas características autodeclaradas cresceu apenas 8,94%. No ano de 2022, pretos e pardos eleitos para a Câmara dos Deputados somam, respectivamente, 27 e 107; em 2018, eles eram 21 e 102.

A questão que essa abordagem deixa é saber como esse conjunto de dados tem a ver com respostas para compatibilizar governabilidade e igualdade. Para buscar uma resposta, passamos a apontar a trajetória dessas soluções no Brasil recente.

## O percurso das ações afirmativas na esfera eleitoral: estratégias para inclusão de mulheres e negros

As ações afirmativas de gênero e raça na política, como as cotas para a participação de mulheres em cargos eletivos, desempenham um papel crucial no contexto da governabilidade em uma democracia. A governabilidade, nesse sentido, refere-se à habilidade de um governo em tomar decisões eficazes e implementar políticas públicas de maneira estável e legítima, garantindo o funcionamento adequado do sistema político.

A inclusão de mulheres e grupos politicamente minorizados no cenário político é uma peça fundamental desse quebra-cabeça. Quando diferentes setores da sociedade são representados de maneira justa e significativa, isso contribui para uma maior legitimidade do governo. Os cidadãos tendem a sentir-se mais representados e, conseqüentemente, mais propensos a apoiar o governo e a obedecer às leis.

Além disso, a presença de grupos diversos na política traz consigo uma multiplicidade de perspectivas e experiências. Isso enriquece os debates políticos e pode resultar em decisões mais informadas e políticas públicas mais abrangentes. Por exemplo, a representação de legisladoras mulheres muitas vezes leva à formulação de leis mais sensíveis ao gênero, abordando questões críticas como a igualdade salarial, direitos reprodutivos e prevenção da violência de gênero.

Mas não só, é importante também aqui assinalar que mulheres não irão representar apenas mulheres quando eleitas, mas toda a população. O mesmo vale para pessoas negras e outros grupos, cuja entrada na política não beneficia apenas a si próprios, mas a democracia como um todo, que se torna mais justa pois mais representativa.

Outro aspecto crucial é que políticas públicas que refletem as necessidades e preocupações de grupos historicamente sub-representados tendem a ser mais efetivas

e geram um gasto mais bem informado do dinheiro público. Isso contribui para a estabilidade da governabilidade, prevenindo conflitos decorrentes da insatisfação pública. Além disso, a inclusão de mulheres na política pode facilitar a construção de coalizões políticas mais diversas e inclusivas, o que pode fortalecer a governabilidade. No entanto, é mister destacar que, se a governabilidade se constrói com partidos políticos e as mulheres não estão em posições de decisões dentro dessas organizações, essa conta simplesmente não fecha. A sub-representação de mulheres, sobretudo negras, na política é também reflexo das posições que ocupam na estrutura partidária.

A realidade da política brasileira hoje, é de uma imensa sub-representação de mulheres, negros, indígenas e LGBTQ+. As mulheres são apenas 91 das 513 cadeiras da Câmara dos Deputados, sendo que dessas 31 são mulheres negras (TSE, 2023). Além disso, do total de assentos, apenas 18 são ocupados por pessoas LGBTQ+ e 4 por indígenas.

Devido a esse cenário, políticas que buscam corrigir a desigualdade da representação são apresentadas como formas de perseguir uma democracia mais completa. Desde o início da década de 1990, o cenário político brasileiro passou por diversas mudanças devido à implementação de leis de ação afirmativas voltadas para gênero e raça na política. No entanto, essas leis foram historicamente e sistematicamente descumpridas pelos partidos políticos, que se valem de brechas na legislação - muitas vezes em torno de uma simples palavra - e de anistias aprovadas no Congresso, que perdoam esse descumprimento e contribuem para a noção comum de que não há problemas em não as cumprir.

Esse processo histórico pode ser dividido em etapas distintas, cada uma com suas próprias características e desafios. Faremos um panorama histórico dessas leis e regras eleitorais, que têm como objetivo aumentar a participação política de mulheres e negros na política, atualmente ainda tão sub-representados em todas as casas legislativas:

#### a) Cotas de candidaturas (Lei 9.100/95)

Nos anos 1990, a política brasileira começou a dar os primeiros passos em direção à equidade de gênero na representação política. A Lei 9.100/95, proposta pela deputada Marta Suplicy (PT-SP), estabeleceu um marco ao exigir que, no mínimo, 30% das candidaturas de cada partido ou coligação fossem ocupadas por mulheres. Essa medida, apelidada de “Lei das Cotas”, foi pioneira no país, mas tinha alcance

limitado, aplicando-se apenas às Câmaras Municipais. Em primeiro momento, como disposição transitória, ficou instituída a porcentagem de 20%.

É importante ressaltar, porém, que, junto com avanço, veio também um pequeno «truque» para diminuí-lo: o aumento da porcentagem de candidaturas que poderiam ser lançadas pelos partidos em relação ao número de cadeiras subiu de 100% para 120%, o que, na prática, permitia que as cotas não fossem cumpridas no percentual indicado pela lei.

### b) Cotas de candidaturas (Lei 9.504/97)

Em 1997, a Lei 9.504/97, expandiu consideravelmente as cotas de candidatura. No entanto, a redação foi alterada e ao invés de “candidaturas de mulheres”, passou a ser adotada a expressão “candidaturas de cada sexo”, como uma forma de garantir que nenhum dos sexos teria mais de 70% das candidaturas. Na prática, porém, as mulheres nunca atingiram patamar que ultrapassasse 30%. A partir dessa lei, as cotas passam a ser aplicadas às Assembleias Estaduais e à Câmara dos Deputados, abrangendo um espectro mais amplo do sistema político. Além disso, o percentual mínimo foi elevado de 20% para 30%, um patamar que permanece em vigor até os dias atuais. No entanto, também é aprovada uma disposição transitória para as eleições de 1998, com as cotas de 25%, ao invés de 30%.

Mais uma vez, o “truque” também é aplicado, e o percentual de candidaturas que podem ser lançadas pelos partidos políticos sobe de 120% para 150% em relação às cadeiras, enfraquecendo sensivelmente as cotas de 25%.

### c) Fundo partidário

Além das leis de cotas de gênero e raça, também foram adotadas medidas para incentivar a participação das mulheres na política. A Lei nº 13.165/2015, por exemplo, determinou que os partidos políticos destinem uma parcela dos recursos do Fundo Partidário, variando de 5% a 15%, para promover a presença de mulheres na política. No entanto, em 2018, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou inconstitucional o limite máximo de 15%, o que foi um importante avanço para não se criar um “teto” dos recursos que seriam destinados à promoção de mulheres na política.

Na prática, porém, os partidos continuam se valendo de “truques” para descumprir a

lei. Um exemplo disso, muito comum entre os partidos, é o uso desses recursos para qualquer atividade partidária que seja exercida por uma mulher ou para as mulheres, mas que não tem o objetivo de promover a inserção política das mulheres. Por exemplo, se uma mulher é contratada para fazer o bufê de comidas de um evento, alguns partidos têm a prática de contabilizar esse gasto dentro da porcentagem mínima que deveria ser destinada à promoção de mulheres na política.

Por causa disso, o TSE determinou, em 2018, respondendo a uma consulta feita pelo PDT, que “o pagamento de mulheres que trabalham para um partido político não pode ser incluído no percentual mínimo de 5% de recursos do Fundo Partidário” (TSE, 2018) que deve ser direcionado para o fomento da participação de mulheres na política.

#### d) Financiamento de Campanhas

Quanto ao financiamento de campanhas, a partir de 2018, os partidos políticos passaram a ser obrigados a destinar pelo menos 30% do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas para candidaturas de mulheres. No caso de haver mais de 30% de candidatas mulheres, o financiamento deve acompanhar a porcentagem, de forma proporcional. Isso foi implementado com o propósito de garantir que as candidatas tivessem acesso a recursos adequados para suas campanhas, incentivando, assim, uma maior participação das mulheres na política.

Posteriormente, uma decisão judicial, a ADI 5617, em resposta a uma consulta da deputada Benedita da Silva estipulou que os recursos públicos de financiamento de campanha deveriam ser distribuídos de forma proporcional também às candidaturas de pessoas negras. Essas medidas, de gênero e raça, foram vistas com muito otimismo por aqueles que buscam a igualdade na política, uma vez que a literatura aponta o financiamento como a variável principal para o sucesso de uma candidatura (SACCHET e SPECK, 2012a, 2012b).

Se cumpridas, as ações em questão, fariam com que o financiamento de campanhas eleitorais tivesse uma distribuição mais justa entre homens e mulheres, negros e brancos. Assim, a expectativa era que, nas eleições em que essas regras estivessem vigentes, veríamos um aumento significativo da eleição de mulheres e pessoas negras. No entanto, essa expectativa não se concretizou e, embora tenha havido um aumento de mulheres e negros eleitos, esse aumento foi muito distante de uma proporcionalidade. Na seção abaixo, veremos os motivos nas diversas quebras de expectativa que dizem respeito às leis de ações afirmativas na política como um todo.

## Os desafios e resistências ao cumprimento: as anistias eleitorais

No que diz respeito às cotas de candidaturas, dois mecanismos podem ser apontados como brechas que permitem o descumprimento. O primeiro é a diferença entre a lista potencial de candidatos e a quantidade final de candidatos que permitia, por exemplo, que um partido hipotético pudesse lançar 100 candidatos do gênero masculino e nenhum do gênero feminino e ainda assim cumprir a lei, contanto que o número de candidatos homens não ultrapassasse 80% das candidaturas totais que o partido poderia lançar. Como isso acontecia? Como mostramos, junto com a instituição das cotas, aumentou-se também a quantidade de candidaturas que poderiam ser lançadas pelos partidos. Em 1997, por exemplo, ao lançar 100 candidatos homens, 50 lugares ainda estariam reservados para mulheres e, ainda que esses lugares não fossem preenchidos na lista final, os homens não estariam ocupando mais do que 80% das vagas de candidatos que poderiam ser lançados pelos partidos. Como colocado no boletim do CFEMEA, de 1998, “Repartiu-se o bolo, mas antes colocou-se mais fermento” (p.2). Isso demonstrou que completar os 30% ainda não era uma obrigação de fato na legislação.

Outro desafio estava relacionado à diferença entre “reservar” e “preencher” as vagas. Originalmente, a lei usava o termo “reservar”, e muitos partidos alegavam que estavam reservando espaço para as mulheres, mas não conseguiam encontrar candidatas para preencher as vagas, levantando questões sobre a efetividade dessa abordagem.

Assim, em 2009, com a promulgação da Lei 12.034/2009, tornou-se obrigatório o **preenchimento** de, pelo menos, 30% de um dos sexos. Isso representou uma mudança fundamental, pois os partidos agora tinham a obrigação de efetivamente preencher (e não apenas reservar) esse percentual mínimo, marcando um avanço significativo nas ações afirmativas.

No entanto, mesmo com essas mudanças na legislação, o descumprimento das cotas era a regra. Pesquisas, como a realizada pela FGV (2020), mostraram que o cumprimento efetivo das cotas ainda enfrentava obstáculos significativos. Somente a partir de 2014 é que o cumprimento do mínimo de 30% tornou-se mais efetivo, quando o Judiciário estabeleceu que os partidos deveriam retirar candidaturas do sexo que excedesse os 70%.

Contudo, um desafio persistente tem sido a tentativa de partidos políticos de aprovar emendas constitucionais que concedem anistia àqueles que não cumprem as regras eleitorais, especialmente no que diz respeito às cotas de gênero e raça. Diversas leis e propostas de emendas têm enfraquecido as sanções para os partidos que não respeitam as cotas, suscitando preocupações consideráveis sobre a eficácia efetiva dessas leis afirmativas.

As PECs que introduzem anistias aos partidos políticos são propostas de alterações na Constituição brasileira que têm gerado controvérsia em relação às leis de ações afirmativas, em especial às cotas de gênero e raça na política. Abaixo, explicaremos cada uma delas e porque são consideradas prejudiciais para o cumprimento dessas leis afirmativas:

a) Lei nº 13.165/2015

Esta lei, que também introduziu o limite de 5% a 15% do Fundo Partidário para a promoção da participação das mulheres na política, originalmente permitia que as legendas que não tivessem cumprido essa lei nos anos anteriores pudessem destiná-los para as campanhas de mulheres ou até mesmo usá-los nas campanhas de homens, desde que tivessem autorização da Secretaria da Mulher do partido. Essa disposição foi considerada uma forma de anistia parcial, uma vez que permitia que os partidos compensassem seu descumprimento de maneira flexível.

b) Lei nº 13.831/2019

Esta lei isentou de punição os partidos que não gastaram o mínimo de 5% dos recursos públicos do Fundo Partidário com ações para incentivar a participação feminina na política. Ela foi vista como outra tentativa de conceder anistia parcial aos partidos que não cumpriram integralmente as cotas de gênero.

c) EC 117 (PEC 18/21)

A EC 117, que tramitou como PEC 18/21, instituiu a ausência de sanções para os partidos políticos que não cumpriram a cota de gênero e raça de financiamento até a promulgação da emenda. Como os efeitos da emenda eram retroativos, ela concedeu uma espécie de “anistia” aos partidos que não respeitaram as cotas de gênero e raça no financiamento de campanhas até a data de sua promulgação.

Essa emenda constitucional desestimulou a efetivação das cotas ao conceder anistia aos partidos que descumpriram as cotas de gênero e raça. Em outras palavras, a EC 117 enfraqueceu o incentivo para que os partidos cumprissem efetivamente essas cotas. Os partidos poderiam ficar menos motivados a respeitar as regras, sabendo que não enfrentariam consequências por descumpri-las no passado.

#### d) PEC 9/23

A PEC 9/23 é uma proposta que pretende conceder anistia aos partidos políticos que não cumpriram a cota de financiamento, não destinando os valores proporcionais em razão de sexo e raça nas Eleições de 2022. Em outras palavras, ela busca perdoar os partidos que não alocaram recursos de acordo com as cotas de gênero e raça nas campanhas eleitorais.

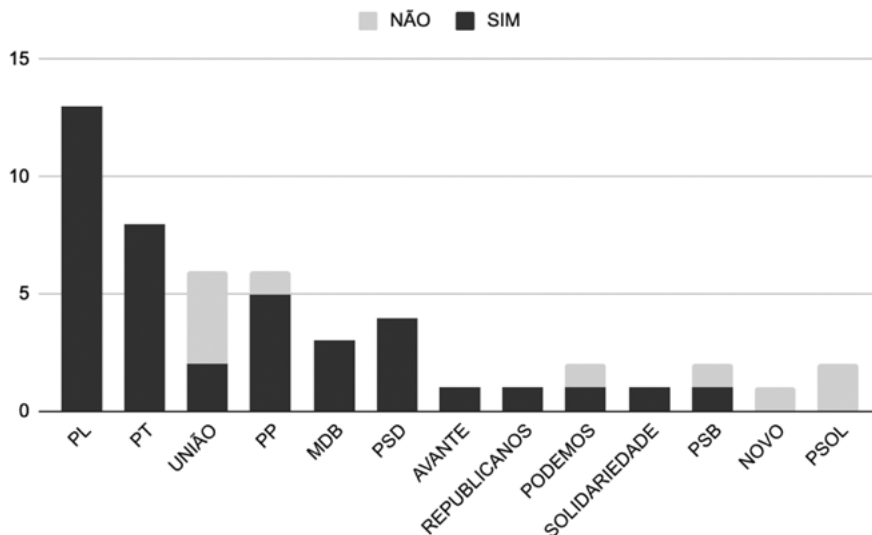
Assim como a EC 117, a PEC 9/23 cria um ambiente em que os partidos podem descumprir as cotas de financiamento sem enfrentar consequências. Isso pode levar a uma diminuição da representação de grupos historicamente sub-representados na política.

As cotas de financiamento com base em gênero e raça foram implementadas para garantir recursos adequados para as candidaturas femininas e de grupos raciais sub-representados. A PEC 9/23 pode minar essas medidas, enfraquecendo o impacto das ações afirmativas e a promoção da diversidade na política.

Uma análise importante a se fazer nesse momento sobre essa PEC é como o que está em jogo são os interesses partidários, os quais estão explicitamente acima de qualquer discurso pela igualdade de gênero e raça na política. A proposta já foi aprovada na sua primeira fase de tramitação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) da Câmara. Para ser aprovada, ainda precisa ser deliberada na comissão especial, no Plenário e no Senado. Ao analisar os votos por parlamentares de cada partido na CCJ, percebemos que não há uma orientação que acompanhe o espectro político: direita e esquerda - com algumas exceções - estão unidas para aprovar a anistia. Mesmo partidos que apresentam uma retórica pró-diversidade, como o PT, se posicionaram a favor da anistia, ao lado de partidos que historicamente não defendem os direitos de mulheres e pessoas negras. Ao mesmo tempo, partidos que não se posicionam historicamente a favor dos direitos das mulheres e pessoas negras, como o União, tiveram a maioria de votos negativos em relação à PEC em questão, o que reforça a constatação de que o espectro político não foi o que orientou essa votação. Nesse sentido, o gráfico abaixo mostra a distribuição dos votos dos parlamentares, por partido político, na CCJ que analisou a PEC 9/23.



GRÁFICO 1 - Votos por partido político para a PEC 9/23 na CCJ



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Congresso em Foco (2023).

O que vemos é uma união de partidos de orientações ideológicas opostas a favor da anistia. Fica evidente que quando estão em jogo os recursos financeiros dos partidos políticos, as coalizões funcionam por meio de alianças inesperadas, mas que fazem com que o processo flua com facilidade. Quando falamos em governabilidade, especialmente no Brasil, falamos em formação de coalizões inesperadas de um ponto de vista ideológico.

Com a PEC 9/23 não é diferente, vemos uma coalizão se articulando a favor dos interesses partidários em que as ideologias não se apresentam como obstáculos para se perseguir um objetivo comum. A governabilidade se sobrepõe, assim, à busca pela igualdade e o consenso parece ser mais facilmente formado em torno de interesses partidários comuns do que no que tange a busca pela igualdade de gênero e raça na política. Além disso, as constantes anistias concedidas aos partidos políticos contribuem para a narrativa do descumprimento sem consequências das leis de ações afirmativas na política.

Dessa forma, mostramos que a governabilidade, de uma perspectiva mais ampla, é mais efetiva ao contemplar e promover a igualdade. Uma sociedade em que mulheres e pessoas negras são acometidas pelas desigualdades no acesso às políticas públicas faz com que essas políticas sejam também mais frágeis. Da mesma maneira, a desigualdade de gênero e raça presente nas instituições partidárias, a qual se reflete

na sub-representação de mulheres, negros e outros grupos historicamente marginalizados na política, enfraquece as instituições democráticas. Isto porque, do ponto de vista do jogo legislativo, os interesses partidários parecem estar em oposição às políticas de igualdade, de onde depreendemos a ideia do pêndulo.

## Considerações finais

Discorreremos nesse texto acerca de aspectos que apresentam o pêndulo existente entre a dimensão da governabilidade e a promoção da igualdade. Para tanto, trouxemos alguns aspectos conceituais e conjunturais, mostrando as inflexões dos governos entre os anos 2003-2022. Destacamos também aspectos das desigualdades de gênero e raça expressas nos indicadores do Censo 2022 e em estatísticas da Justiça eleitoral. A síntese desse quadro é que embora a população negra cresça, embora a autodeclaração em processos eleitorais acompanhe esse crescimento, ressalvados aqui elementos que são discrepantes, a eleição de mulheres e pessoas negras não corresponde à representação desse movimento e a seu crescimento.

Ao longo das décadas, o Brasil testemunhou um processo complexo de implementação de leis de ação afirmativa de gênero e raça na política, com avanços notáveis, mas também desafios persistentes. Além das cotas, medidas de incentivo à participação de mulheres e normas específicas de financiamento foram estabelecidas para promover uma representação mais equitativa no cenário político. No entanto, a luta pela aplicação efetiva dessas medidas e as tentativas e eventuais aprovações de anistias reforçam a importância contínua de buscar a equidade de gênero e raça efetiva na política brasileira.

No entanto, é importante destacar que medidas que buscam anistiar os partidos políticos que não cumprem as cotas de gênero, como a EC 117 e a PEC 9/23, podem minar essa relação positiva entre ações afirmativas de gênero e governabilidade. Ao enfraquecer os incentivos para o cumprimento das cotas, essas medidas podem reduzir a diversidade na política, prejudicando a qualidade das tomadas de decisões e afetando negativamente a governabilidade como um todo. Portanto, a relação intrínseca entre ações afirmativas de gênero na política e governabilidade está profundamente ligada à influência da representatividade na eficácia e legitimidade do governo e na estabilidade do sistema democrático como um todo.

Portanto, aprovam-se normas, mas, em nome de consensos pela governabilidade, os partidos não cumprem e o (amargo) remédio “anistias” acaba sendo empregado, apagando as infrações eleitorais. Nesse caso, o pêndulo cai para o lado da tentativa de

uma governabilidade que sacrifica o desenvolvimento de ações de igualdade. Aqui, o pêndulo balança entre a norma e os fatos. A norma não se cumpre; os fatos ignoram que a igualdade seja um ponto crucial para a construção de acordos de governabilidade que reflitam a ampliação da representação de mulheres e pessoas negras na população brasileira. Ou seja: quem opera os acordos para a governabilidade continuam sendo homens e brancos. O pêndulo pende, mas para o lado contrário à igualdade.

Retomando a ideia de um pêndulo envolvendo as ações pró-igualdade e a governabilidade, observa-se que o caminho do último período e, principalmente, considerando o tema da representação, favorece a ideia de que os dois não ocorrem ao mesmo tempo. Ainda que ações sejam feitas no sentido de ampliar a representação de mulheres e negros - tradicionalmente sub-representados - outras ações, e as anistias mencionadas nesse artigo são bons exemplos, acabam impedindo o avanço e monitoramento das propostas que combinam igualdade e governabilidade. Nesse diapasão, parece razoável pensar que acordos resultantes dessa combinação precisam transcender os interesses articulados no interior dos partidos e congregar a ideia de um consenso que altere o quadro de desigualdades de gênero e raça apresentados neste artigo. O desafio, seja de pesquisa ou de compreensão da realidade, é destacar como os partidos parecem ignorar o acúmulo que o debate sobre igualdade traz para as instâncias governamentais e acabam por privilegiar quase que exclusivamente o fortalecimento de lideranças partidárias encapsulando e sabotando uma ampliação de sujeitos - mulheres e negros - nesse terreno que instiga inúmeras pesquisas: a governabilidade.

## Referências

AFLALO, Hannah Maruci; BARBIERI, Catarina; MARDEGAN, Ivan; RAMOS, Luciana de Oliveira. "CANDIDATAS EM JOGO: estamos caminhando para um financiamento eleitoral mais justo em termos de gênero e raça?". Blog do CEPESP/EAESP/FGV. São Paulo, 2020. Disponível em: <http://www.cepesp.io/%EF%BB%BFcandidatas-em-jogo-estamos-caminhando-para-um-financiamento-eleitoral-mais-justo-em-termos-de-genero-e-raca/>. Acesso em 02 de outubro de 2023.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Número de deputados pretos e pardos aumenta 8,94%, mas é menor que o esperado.** 03/10/2022. 03/10/2022. Disponível em : [https://www.camara.leg.br/noticias/911743-numero-de-deputados-pretos-e-pardos-aumenta-894-mas-e-menor-que-o-esperado/#:~:text=Segundo%20o%20Tribunal%20Superior%20Eleitoral,cerca%20de%2010%20mil%20postulantes](https://www.camara.leg.br/noticias/911743-numero-de-deputados-pretos-e-pardos-aumenta-894-mas-e-menor-que-o-esperado/#:~:text=Segundo%20o%20Tribunal%20Superior%20Eleitoral,cerca%20de%2010%20mil%20postulantes.). Consultado em 10/10/2023

ALTINO, L. IBGE: População autodeclarada preta cresce 32,4% no Brasil, em 10 anos. O Globo - 27/07/2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2022/07/ibge-populacao-autodeclarada-preta-cresce-324percent-no-brasil-em-10-anos.ghtml> . Consultado em 10/10/2023.

A TENDA DAS CANDIDATAS. **Leis de ações afirmativas de gênero e raça na política x Anistia aos partidos políticos.** Rio de Janeiro, RJ. 2022. Disponível em: <https://atendadascandidatas.org/wp-content/uploads/2023/04/CARTILHA-2.pdf>

BOBBIO, N. et al. **Dicionário de Política**. Verbete: Governabilidade. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 4ª. Ed. 1992, p. 547-553.

CFEMEA. Eleições 98: A participação da mulher. **Jornal do CFEMEA**. Brasília, 1998. Disponível em <<https://www.cfemea.org.br/images/stories/colecaofemea/jornalfemea069.pdf>>

DANTAS, H. (org) **Governabilidade**. Rio de Janeiro. Konrad Adenauer Stiftung, 2018.

DANTAS, H. Governabilidade -- um fenômeno e suas explicações e dimensões. Blog **Legis-Ativo (Estadão)**. 01/08/2023. Disponível em : <https://www.estadao.com.br/politica/legis-ativo/governabilidade-um-fenomeno-e-suas-explicacoes-e-dimensoes/>. Consultado em 12/10/2023

ELEITES. Vote LGBT, 2022. Disponível em: <https://www.votelgbt.org/eleites>. Acesso em: 02 de outubro de 2023.

EL PAIS. **O que Bolsonaro já disse de fato sobre mulheres, negros e gays**. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/06/politica/1538859277\\_033603.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/06/politica/1538859277_033603.html). Consultado em 11 de outubro de 2023.

FARRANHA, A. C. Governabilidade e Equidade: pares ou ímpares? CRUZ, M.H. (org). **Equidade de gênero e governabilidade**. São Cristóvão: Editora UFS, 2013.

Grupo de Estudos Multidisciplinares em Ações Afirmativa - GEMAA **Eleições 2022 - Heteroidentificação nas eleições** . Disponível em: <https://gemaa.iesp.uerj.br/projeto/eleicao2022/>. Consultado em 10/10/2023

MACHADO, C.; CAMPOS, L. A. **Raça e eleições no Brasil**. Porto Alegre: Zouk, 2020.

MAIA, S. ; PINTHON. J. O que o Censo 2022 revela sobre a população brasileira? **Instituto para Reforma das Relações entre Estado e Empresa - IREE**. 11/08/2023. Disponível em <https://iree.org.br/o-que-o-censo-2022-revela-sobre-a-populacao-brasileira/> . Consultado em 10/10/2023

NEIVA, Lucas. Anistia de multa aos partidos: veja como cada deputado votou na CCJ. **Congresso em Foco**, 16 de maio de 2023. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/anistia-de-multa-aos-partidos-veja-como-cada-deputado-votou-na-ccj/>>

RAMOS, L. O et al. **Candidatas em jogo**: um estudo sobre os impactos das regras eleitorais na inserção de mulheres na política. São Paulo: FGV Direito SP, 2020.

SACCHET, T., & SPECK, B. W. Dinheiro e sexo na política brasileira: financiamento de campanha e desempenho eleitoral em cargos legislativos. **Mulheres Nas Eleições** 2010, 520, 2012a.

SACCHET, T., & SPECK, B. W. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. **Opinião Pública**, 18(1), p. 177–197, 2012b. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762012000100009>

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. TSE define que recursos de incentivos à mulher na política não contemplam pagamento de pessoal feminino. 19 de abril de 2018. Disponível e, <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2018/Abril/tse-define-que-recursos-de-incentivos-a-mulher-na-politica-nao-contemplam-pagamento-de-pessoal-feminino>>

WATTS, J. 'A lot of testosterone and little pigment': Brazil's old elite deals a blow to diversity. *The Guardian*. 13/05/2016. Disponível: [https://www.theguardian.com/world/2016/may/13/brazil-dilma-rousseff-impeachment-michel-temer-cabinet?CMP=share\\_btn\\_tw](https://www.theguardian.com/world/2016/may/13/brazil-dilma-rousseff-impeachment-michel-temer-cabinet?CMP=share_btn_tw) Consultado em 10/10/2023

# Sobre os autores

## Organizadores

Humberto Dantas - cientista social com mestrado e doutorado em Ciência Política pela USP. Pós-doutor em Administração Pública pela FGV-SP. Coordenador da graduação em Gestão Pública da Fipe, onde também coordena programas de pós-graduação no campo de públicas. Coordenador do curso de pós-graduação em Ciência Política da Fesp-SP, professor do MBA em Relações Governamentais da FGV e da pós-graduação em Direito Eleitoral da Damásio. Coordenador do coletivo Legis-Ativo, do Movimento Voto Consciente, que reúne cientistas políticos em torno de produções como este livro e um blog-podcast homônimo com mais de mil textos publicados sobre o Legislativo. Diretor-presidente do Movimento Voto Consciente, parceiro da Fundação Konrad Adenauer em ações desde 2008 e membro de seu Conselho Editorial. Autor ou organizador de dezenas de livros e artigos que tratam de democracia e política no Brasil. Consultor de empresas para ações de análise conjuntural e tomada de decisões estratégicas, com destaque para a 4i, onde coordena o I-GOV - Índice de Governabilidade. Conselheiro da ABEL - Associação Brasileira de Escolas do Legislativo, do Politize e da Escola Comum. Comentarista político da Rede Vida de TV e apresentador do Canal Um Brasil da Fecomércio de São Paulo.

Michelle Fernandez - doutora e mestre em Ciência Política pela Universidade de Salamanca e graduada em Ciência Política pela UnB. Foi pesquisadora visitante na Universidade Autônoma de Barcelona (Espanha), na Universidade de Oxford (Reino Unido) e na Universidade de Manchester (Reino Unido). É professora e pesquisa-

dora no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. É professora-colaboradora da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). É pesquisadora do Núcleo de Estudos da Burocracia da FGV e pesquisadora-colaboradora do Instituto Aggeu Magalhães/Fiocruz-Pernambuco. Coordena o Núcleo de Estudos de Políticas de Saúde (NEPOS) dentro do Laboratório de Pesquisa em Comportamento Político, Instituições e Políticas Públicas (LAPCIPP/UnB). Realizou trabalhos de consultoria, assessoria e formação para diversos governos. Realiza pesquisas na área de políticas públicas, com foco em implementação e avaliação de políticas e programas.

Graziella Testa – doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. É professora na Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas e na Fundação Armando Álvares Penteado. Graduada e mestre em ciência política pela UnB, foi pesquisadora visitante na Universidad Nacional de San Martín e na Universidade de Harvard. Foi ainda professora na UnB e no IDP e consultora do Banco Mundial nas áreas de educação e inovação. É parceira da Fundação Konrad Adenauer, colaboradora da CNN Brasil e integrante do Legis-Ativo, onde também apresenta podcast semanal. É colunista da revista Problemas Brasileiros e da Agência Estado. Diretora do Observatório das Instituições Democráticas (ObDem) e integrante do INCT/CNPq Representação e Legitimidade Democrática (ReDem). Pesquisadora na área de política brasileira, com foco em estudos legislativos, partidos políticos e instituições informais.

## Autores

Ana Cláudia Farranha – Bacharel em Direito, professora da Faculdade de Direito na Universidade de Brasília. Doutorou-se em Ciências Sociais (Estudos Políticos) pela UNICAMP (2006). Foi pesquisadora visitante na Universidade de Oklahoma (OU) e no Grupo de Estudos Multidisciplinar em Ações Afirmativas (GEMAA/IESP/UERJ). Coordena o Grupo de Estudos Observatório de Políticas Públicas (GEOPP/CNPq). É pesquisadora do Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública (CEAG/UnB) e membro do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital. Foi Coordenadora de Estudos em Acesso à Informação na Controladoria Geral da União (CGU). Foi diretora de eventos da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP). Foi membro da Comissão de Juristas Negros na Câmara dos Deputados para revisão da legislação antirracista no Brasil. É membro da Comissão Editorial da Revista da CGU e Vice Coordenadora do Programa de Mestrado Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas. Pesquisa temas relacionados à democracia, direito de acesso à informação, políticas públicas, relações raciais, direito e política, direito e internet.

Araré Carvalho - Formado em Ciências Sociais pela UNESP, mestre e doutor em Ciências Sociais pela Unesp. É professor na Faceres - Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto, é consultor, coordenador acadêmico e pesquisador do LABEPROX (Laboratório de Estudos de Abordagem de Proximidade)UERJ-RJ. É Membro do coletivo Legis-Ativo, do Movimento Voto Consciente e colunista da rádio CBN - Grandes Lagos.

Arthur Fisch - Formado em Economia pela Universidade de São Paulo (USP) e doutor em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EAESP FGV). Durante o doutorado foi bolsista da FAPESP e pesquisador visitante do Departamento de Ciência Política do Massachusetts Institute of Technology (MIT). Trabalhou como pesquisador do Centro de Política e Economia do Setor Público da Fundação Getulio Vargas (CEPESP FGV). Pesquisador na área de política, com foco em eleições e financiamento eleitoral.

Bruno Bolognesi - Cientista político, professor na Universidade Federal do Paraná. Doutorou-se em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos com estágio doutoral no Latin American Centre da University of Oxford. Foi professor visitante também na University of Oxford (2019-20). Coordena o Laboratório de Partidos e Sistemas (LAPeS/UFPR) e é pesquisador do Grupo de Investigação de Partidos e Sistemas Partidários da Associação Latino-americana de Ciência Política (GIPSAL/Alacip). Foi diretor regional Sul (2020-21) e secretário executivo adjunto da Associação Brasileira de Ciência Política (2020-22). É editor associado da Revista de Sociologia e Política. Pesquisador e membro do comitê gestor do INCT/CNPq Representação e Legitimidade Democrática (ReDem). Pesquisador Produtividade em Pesquisa do CNPq.

Bruno Souza da Silva - Doutorando em Ciências Sociais, mestre e graduado em Ciências Sociais (UNESP/Araraquara). Pesquisador do Laboratório de Política e Governo (UNESP). Comentarista de política nas rádios CBN Ribeirão Preto e Campinas, além de analista político da rádio EP (região Central do estado de São Paulo). Diretor de projetos do Movimento Voto Consciente. Colunista do blog Legis-Ativo. Coordenador do programa de Educação Política corporativo na Engeform (desde 2019). Coordenador de programas de aprendizagem profissional junto ao CEPROESC (desde 2021). Professor Universitário temporário de Política na UNESP/Araraquara (bolsista didático) responsável pelas disciplinas: Políticas públicas no Brasil (2014 e 2020), Estado, Governo e Administração Pública no Brasil (2019) e Processos Decisórios em Políticas Públicas (2019 e 2021). Professor Universitário Conferencista também na UNESP/Araraquara nas disciplinas Geografia (2012) e Geografia Econômica

(2012). Professor na Pós-Graduação EAD em Gestão Pública da FESP-SP responsável pela disciplina Partidos e política no Brasil (2019). Professor de Ensino Médio nas disciplinas de Sociologia e Filosofia desde 2016 (Colégio Natureza Araraquara).

Carolina de Paula - Doutora em Ciência Política pelo IESP/UERJ. Coordenou o Iesp nas Eleições, plataforma multimídia de acompanhamento das eleições 2018. É consultora da UNESCO em avaliações de impacto social. Foi coordenadora da área qualitativa em instituto de pesquisa de opinião e big data, atuando em diversas campanhas eleitorais e pesquisas de mercado. Realiza há 15 anos consultoria para desenho de pesquisa qualitativa, moderações e análises de grupos focais e entrevistas em profundidade. Oferece regularmente cursos de metodologia qualitativa. Possui experiência acadêmica e publicações sobre comportamento político, estudos Legislativos, eleições e comunicação política. Escreve no blog Legis-Ativo e Broadcast Político, da Agência Estado. Publicou o livro “O que faz um senador?”, publicado pela Editora Appris em 2018, e “Marketing Político e Eleitoral”, em coautoria a Paulo Loiola em 2023 pela Intersaberes.

Cláudio André de Souza - Cientista Político, Mestre e Doutor em Ciências Sociais (UFBA). Professor da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), Campus dos Malês (BA). Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). Líder do Grupo de Pesquisa em Legislativo, Eleições e Democracia (LED/UNILAB). Atualmente é Secretário Executivo da Diretoria Regional Nordeste da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP).

Djiovanni Marioto - Fundador da Black Tech & Politics, consultor político e parlamentar; Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná - UFPR mestre em Ciência Política pela mesma universidade e bacharel em ciências sociais (UFPR), participa dos grupos de pesquisa Grupo de pesquisa em comunicação política e democracia digital (COMPA.DD), Participação e Comunicação Política (COMPA), Laboratório de análise do Campo Científico (LaCC), também é pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD). Atuando principalmente nos seguintes temas: política, raça e etnicidade; internet & política; comunicação política; democracia digital; representação política em ambientes digitais; redes sociais digitais; RelGov.



Eduardo Seino – Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo – USP (pesquisador CAPES). Especialista em Gestão Pública Municipal pela UNIFESP/ UAB. Graduado em Ciências Sociais pela UNESP, campus de Araraquara (pesquisador FAPESP 2012-2013 e PET MEC/SESu 2009-2011). Foi colunista colaborador do blog Legis-Ativo, parceria entre o Movimento Voto Consciente (MVC) e o jornal Estadão entre 2015 e 2023. Foi Coordenador de Licitações e Contratos na UNIVESP (2021-2022). Foi Secretário Municipal de Turismo, Indústria e Comércio do município de Ibitinga-SP (2017 e 2021) e Secretário Municipal de Planejamento e Coordenação do mesmo município (2018-2020), onde também exerceu o cargo de Diretor de Projetos e Captação de Recursos (2017-2018). Foi Sócio-diretor da Arkos - Criatividade, Educação e Consultoria Política (2016). Tem experiência com atividades de educação política e com pesquisas na área de teoria política contemporânea, com ênfase nos temas: concepções de cidadania diferenciada, reconhecimento, processo constituinte brasileiro e educação para a democracia.

Ernani Carvalho – É Professor Titular do Departamento de Ciência Política e Coordenador do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da UFPE. Também é Bolsista de Produtividade em Pesquisa (Nível 2) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq e Coordena os Grupos de pesquisa PRAE-TOR e Polis Capibaribe. Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2005), foi Visiting Research na Universidade de Coimbra (2003-04), Research Fellow na Universitat Pompeu Fabra (2012-2013) e Visiting Research Associate na Oxford University (2022). Foi Coordenador do curso de Bacharelado em Ciência Política e Relações Internacionais na UFPE (2008-10). Foi Diretor da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI / 2009-2011). Foi Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPE (2010-2012). Foi Assessor do Reitor (2011-2012), Diretor de Pós-Graduação (2014-2015) e Pró-reitor para Assuntos de Pesquisa e Pós-Graduação (2015-2019) da UFPE. Coordenou projetos de pesquisa financiados pela FACEPE, CNPq e CAPES. Publicou e foi Parecerista de vários artigos em Revistas especializadas nacionais e internacionais.

Guilherme Casarões – É doutor e mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e mestre em Relações Internacionais pela Universidade Estadual de Campinas (Programa San Tiago Dantas). É professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV-EAESP), professor visitante da Brown University e da Woxsen University (Índia) e professor convidado do Instituto Rio Branco (Ministério de Relações Exteriores). Coordena o Observatório da Extrema Direita. Foi visiting fellow da Tel Aviv University (2011), da Brandeis Univer-

sity (2015) e da University of Michigan (2019). Possui pesquisas e artigos publicados nas áreas de Política Externa Brasileira, Relações Brasil-Oriente Médio e a ascensão da extrema-direita global.

Hannah Maruci - É doutora e mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Foi pesquisadora visitante no Centro de Estudos Transdisciplinares de Gênero, na Universidade de Humboldt. É co-fundadora e co-diretora executiva d'A Tenda das Candidatas, organização da sociedade civil que capacita mulheres para a política, incide legislativamente sobre direitos políticos com perspectiva de gênero e raça e produz pesquisas na área. Foi professora substituta de Ciência Política na Universidade Federal do Rio de Janeiro (2021-22), pesquisadora sênior na Fundação Getulio Vargas (2018-20) e coordenadora de projetos na Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo (2017-18) . Presta consultoria e realiza pesquisas sobre gênero e política. É autora e organizadora de inúmeras cartilhas e manuais para mulheres na política, de notas técnicas sobre legislação que envolve o direito político de mulheres com foco em reformas eleitorais e de capítulos de livros e artigos sobre o tema. Escreve no blog Legis-ativo desde 2018.

Ivan Henrique de Mattos e Silva - É doutor e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), com estágio doutoral na Brown University. É professor adjunto de Ciência Política da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), vice-coordenador geral do Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (LEGAL) e conselheiro fiscal da Diretoria Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). É pesquisador da FAPEAP (Iniciativa Amazônia + 10) e, desde setembro de 2023, está requisitado pela Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA) do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC). Os principais temas de pesquisa são: Novas Direitas no Brasil; Novas Direitas na Amazônia; e Política Ambiental na Amazônia.

João Paulo S. L. Viana - É cientista político e professor adjunto do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Foi visiting scholar no Department of Political Science da University of Pittsburgh. É pesquisador e membro do comitê gestor do Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (LEGAL). Pesquisador da FAPERO (Iniciativa Amazônia + 10). E analista político do Legis-Ativo. Atualmente é vice-diretor da Diretoria Regional Norte da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP).

José Mário Wanderley Gomes Neto – Advogado e Cientista Político. Doutor em Ciência Política (UFPE) e Mestre em Direito Público (UFPE). Professor no PPGD e no PPGDI da Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP. Pesquisador líder do U.Data – Laboratório de Pesquisas Empíricas em Direito (CNPq). Atua em conjunto com a empresa 4i, na elaboração do I-GOV – Índice de Governabilidade.

Joyce LUZ – Doutora e mestra em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Graduou-se em Ciências Sociais pela mesma universidade. É pesquisadora de pós-doutorado no Centro de Política e Economia do Setor Público da Fundação Getúlio Vargas (Cepesp/FGV) e professora da Fundação Escola de Sociologia e Política do Estado de São Paulo (FESP-SP). Trabalha há mais de 13 anos com pesquisas na área de comportamento Legislativo e relações Executivo-Legislativo junto ao Núcleo de Instituições e Políticas (NIPE), localizado no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Atualmente também atua como analista política na empresa 4-intelligence, onde contribuiu para a elaboração do I-GOV – Índice de Governabilidade. Também é diretora do Movimento Voto Consciente de São Paulo (MVC-SP).

Lara Mesquita – Cientista política, professora da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EESP). Doutorou-se em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), com estágio doutoral na University of Illinois Urbana-Champaign. Graduou-se em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP), onde também realizou o mestrado em Ciência Política. Foi bolsista de pós-doutorado no projeto temático FAPESP As instituições políticas subnacionais: um estudo comparativo dos estados brasileiros (Processo:17/07503-9) sediado no FGV CEPESP, onde atualmente é pesquisadora e co-coordenado o projeto CEPESPDATA. É Pesquisadora Associada ao Projeto Temático FAPESP Estratégias eleitorais e políticas públicas: qual a importância dos municípios? (Processo:19/27645-8) e do INCT/CNPq Representação e Legitimidade Democrática (ReDem). É coordenadora do Grupo de Trabalho Partidos, eleições e sistemas (ANPOCS 2022 – 2025). Pesquisadora na área de política brasileira, com foco em eleições e partidos políticos. Recentemente tem se dedicado ao estudo das reformas eleitorais.

Leon Victor de Queiroz Barbosa – É professor de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e docente dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPE e da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG).. Também atua no Mestrado Profissional de Políticas Públicas (UFPE). É graduado em

Direito (Faculdade de Direito de Olinda), Mestre e Doutor em Ciência Política pela UFPE, tendo realizado doutorado sanduíche na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). É coordenador da graduação em Ciência Política da UFPE (2022-2023) e Diretor de Ensino de Graduação da Associação Brasileira de Ciência Política - ABCP (2023-2024). É co-coordenador do Grupo de Investigação sobre Poder Judicial na América Latina, da Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. É vice-líder do PRAETOR - Grupo de Estudos sobre Poder Judiciário, Política e Sociedade (CNPq/UFPE). É vice-coordenador do Grupo de Trabalho para debater as Diretrizes Curriculares Nacionais da graduação em Ciência Política, vinculado à ABCP.

Luciana Santana - é Professora de Ciência Política (UFAL) e Docente no PPG-CP-UFPI. É graduada em História (UniBH), Mestre e Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Realizou estância de doutorado Sanduíche/Capes-DGU na Universidade de Salamanca (USAL/Espanha). É Diretora do Instituto de Ciências Sociais da UFAL (2022-2026). É Secretária Executiva da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), após ter sido Diretora (e vice-diretora) da Regional Nordeste da ABCP. Participou da Comissão de relações regionais da ANPOCS. É coordenadora na Rede Análise Covid-19 e membro da coordenação da Rede Solidária de Pesquisa. Integra também a Red Politólogas, o PRILA/UFMG e Observatório das eleições do INCT - Instituto da Democracia). É colunista no Blog Legis Ativo /Estadão, no *Latinoamerica 21* e na Rádio Nova Brasil FM/Maceió. Integra, desde 2004, a equipe de pesquisadores do Centro de Estudos Legislativos e do Prila no DCP/UFMG, com participação ativa em vários de seus projetos com parcerias nacionais e internacionais. É líder do grupo de pesquisa: Instituições, Comportamento político e Democracia, onde coordena o projeto “Governos estaduais e ações de enfrentamento à pandemia de Covid-19”. Foi coordenadora do Curso Ciências Sociais modalidade EAD (UFAL) e coordenadora do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP/UFAL) (2015/2022). Em 2009 foi contemplada com o Stein Rokkan Award concedido pelo IPSA/AISP. Os principais temas de pesquisas acadêmicas são: Instituições políticas, Governos, Eleições e Políticas públicas.

Ludolf Waldmann Júnior - Mestre e Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) com estágio doutoral no King's College London. Professor de Ciência Política na Universidade Federal do Amazonas (UFAM), onde atua também no Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Cultura na Amazônia (PPGSCA) e no Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS). Coordenador estadual, no Amazonas, do Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (Legal) e editor-chefe da *Somanlu: Revista de Estudos Amazônicos*, ligada ao

PPGSCA/UFAM. Faz pesquisas em temas que incluem políticas de defesa, estudos estratégicos, guerras e conflitos internacionais, forças armadas e política, política externa e história militar.

Maria Dolores Lima da Silva – Mestre e Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ) e graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Pará (UFPA). É professora da Faculdade de Ciências Sociais (FCS) e do Programa de Pós Graduação em Ciência Política (PPG-CP) da Universidade Federal do Pará. Foi coordenadora do PPGCP-UFPA no período de 2017 a 2019 e coordena o grupo de pesquisa “Políticas para o meio ambiente na Amazônia” (CNPq). Pesquisa, orienta e publica trabalhos nas temáticas de políticas regulatórias para o meio ambiente, produção legislativa e processos decisórios de políticas públicas.

Vítor Silveira Lima Oliveira – Bacharel em Relações Internacionais e mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), é sócio-diretor da consultoria Pulso Público, fundador e conselheiro do Advocacy Hub.

Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas – Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). É professor e pesquisador da Universidade Federal do Piauí (UFPI) e, atualmente, é professor permanente dos Programas de Pós-graduação de Ciência Política e de Gestão Pública na mesma instituição. Foi coordenador do Programa de Pós-graduação em Ciência Política (2015-2017) e do Bacharelado em Ciência Política da UFPI (2019-2023). Foi Diretor de Graduação da Associação Brasileira de Ciência Política (2020-2022). Foi guest scholar do Kellogg Institute for International Studies da Universidade de Notre Dame (2018). Coordena o Grupo de Pesquisas sobre Democracia e Partidos Políticos (Geppol). Realiza pesquisas na área de instituições, partidos políticos e eleições e tem se dedicado, especialmente, ao ensino de desenho e métodos de pesquisa.

—— Com organização dos cientistas políticos Humberto Dantas, Michelle Fernandez e Graziella Testa, e participação de diversos pesquisadores, com destaque àqueles que escrevem regularmente para o projeto Legis-Ativo do Movimento Voto Consciente, a Fundação Konrad Adenauer lança mais uma obra sobre o tema da Governabilidade em momento estratégico à compreensão de tal fenômeno após cinco anos da primeira coletânea de textos. ——



**Imagem da capa:** Ilustração digital baseada na obra “Monument als castellers”, escultura erguida em Tarragona, Catalunha, pelo artista catalão Francesc Anglès i Garcia, inaugurada em 1999.