

Adrian Lavalle
Bruno Carazza
Denise Goulart
Heloisa Massaro
Marcus Melo
Marcus Pestana

Organização:
Bernardo Sorj e Sergio Fausto

Desafios do sistema político brasileiro

Plataforma Democrática (www.plataformademocratica.org) é uma iniciativa da Fundação Fernando Henrique Cardoso e do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, dedicada ao fortalecimento das instituições e da cultura democrática na América Latina, através do debate pluralista de ideias sobre as transformações na sociedade e na política da região e do mundo.

Organização: Bernardo Sorj e Sergio Fausto

Revisão: Beatriz Kipnis e Isabel Penz

Projeto gráfico e diagramação: Lisia Lemes - Lilemes Comunicação

Revisão da diagramação: Felipe Martins

Copyright © Edições Plataforma Democrática
São Paulo: Edições Plataforma Democrática, 2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Desafios do sistema político brasileiro / organização Bernardo Sorj, Sergio Fausto. – 1. ed. – São Paulo : Fundação FHC, 2024.
226 p.

Vários autores.
ISBN 978-65-87503-40-0

1. Brasil – Política e governo. 2. Democracia. I. Sorj, Bernardo. II. Fausto, Sergio. III. Título.

CDU: 321.7(81)

Jéssica Almeida – Bibliotecária – CRB-8/10593

Este trabalho pode ser reproduzido gratuitamente, sem fins comerciais, em sua totalidade ou em parte, sob a condição de que sejam devidamente indicados a publicação de origem e seu autor.

Sumário

Apresentação	04	
Bernardo Sorj e Sergio Fausto		
	Resumo	 Artigo
Marcus André Melo	07	32
As metamorfoses do presidencialismo: relações Executivo-Legislativo em novo equilíbrio institucional e perspectivas de reforma		
Marcus Pestana	11	66
A desconexão entre sociedade e representação parlamentar no Brasil		
Bruno Carazza	15	95
Sistemas eleitorais e seus incentivos e desincentivos à representatividade e à governabilidade		
Denise Goulart Schlickmann	19	133
Financiamento político e o dever de prestar contas no Brasil		
Heloisa Massaro	23	165
Campanhas em rede, desinformação e ataques online: como a internet impactou a política (ou como a política penetrou a internet)		
Adrian Gurza Lavalle	27	195
Sociedade civil e partidos políticos		

Apresentação

Entre 2019 e 2022, a democracia brasileira foi submetida a um teste de estresse, e sobreviveu. As eleições presidenciais ocorreram e a alternância de poder se deu dentro das regras do jogo, apesar das tentativas de subvertê-las. As instituições políticas desempenharam o seu papel, ainda que o protagonismo da resistência tenha sido do Judiciário, em particular o STF e o STJ, e não do Congresso.

O teste de estresse mostrou a resiliência da democracia brasileira, mas nos alertou para a possibilidade de que ela esteja menos consolidada do que supúnhamos até então. As causas de fundo que propiciaram a ascensão de forças antidemocráticas ao poder e colocaram a democracia em risco continuam presentes.

A preocupação com a “crise da democracia” tem sido um tema central nos estudos e debates da Fundação FHC. Ela tem múltiplas causas. Trata-se de um fenômeno global com características próprias em cada país. E como tal tem sido abordada em seminários, publicações e vídeos que produzimos, bem como nos artigos que publicamos no *Journal of Democracy* em Português, desde 2012.

A necessidade de reformas do sistema político brasileiro é um tema que avança e recua. Agora se encontra em fase de maré baixa. Embora a ideia de introdução de um sistema de governo semipresidencialista anime políticos e juristas de projeção, predomina em geral a constatação de que o sistema político está em um momento de acomodação, com pouca ou nenhuma receptividade a novas reformas, além daquelas introduzidas em 2019 cujos efeitos já se fazem sentir, em especial na redução do número de partidos. Tendência positiva, sem dúvida, mas insuficiente para promover ganhos significativos na qualidade do sistema político e na percepção popular a seu respeito.

Campanhas excessivamente caras, concentração de um volume crescente de recursos públicos nas mãos das direções partidárias, alta discricionariedade na alocação e pouca transparência na fiscalização desses recursos. Representação parlamentar capturada em larga medida por interesses locais e setoriais, ganhos de poder do Congresso desacompanhados de responsabilização maior pelos resultados agregados das decisões individuais dos parlamentares. Este conjunto de problemas encontra respostas nos artigos desta publicação.

Reunimos artigos originais sobre aspectos do sistema político brasileiro passíveis de ser aperfeiçoados com mudanças na legislação eleitoral e partidária, incluído o financiamento dos partidos, e no processo orçamentário. Sobre esses aspectos, o cientista político Marcus Melo, o ex-deputado federal Marcus Pestana, o economista Bruno Carazza e a especialista em direito eleitoral Denise S. Goulart fazem diagnósticos e apresentam propostas. O resultado é uma agenda de reformas políticas voltadas a reduzir os déficits de representatividade e eficiência governativa que, a nosso ver, contribuem para fragilizar a democracia brasileira. A publicação conta também com um artigo da socióloga e advogada Heloisa Massaro sobre a regulação das plataformas de mídia social, assunto obrigatório devido às transformações por elas causadas na comunicação política em geral e nas campanhas eleitorais em particular. Um artigo de Adrian Gurza Lavalle, sociólogo, sobre as novas formas de organização e participação da sociedade civil e seus efeitos sobre o sistema político completa a publicação.

A agenda com propostas de mudança na legislação eleitoral, partidária e orçamentária responde a um conjunto importante, embora limitado, de problemas que afetam a qualidade da democracia brasileira. Não tem a pretensão de oferecer panaceias. Tem, isto sim, o mérito de apresentar propostas factíveis e congruentes entre si. Se adotadas, em especial de forma conjunta, podem produzir efeito benéfico no sistema político e na avaliação da população a respeito das instituições políticas.

Os artigos de Lavalle e Massaro abordam o problema da qualidade da democracia brasileira a partir de outro ângulo. Não o das regras de funcionamento do sistema político e, sim, dos impactos que este

sofre de transformações que ultrapassam as suas fronteiras. São abordagens complementares. De um lado, porque o sistema político não opera no vazio. É parte da sociedade mais ampla. De outro, porque as regras do jogo político, ao afetarem as relações de poder e o processamento dos conflitos, afetam a sociedade em seu conjunto.

Produto de um projeto da Plataforma Democrática, uma iniciativa da Fundação Fernando Henrique Cardoso e do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, esta publicação visa retomar o inadiável debate sobre as reformas políticas necessárias para melhorar a qualidade e assim fortalecer a democracia brasileira. Ela está dividida em duas partes: na primeira, o leitor encontra sumários executivos que oferecem uma visão sintética do contexto, diagnóstico e propostas apresentados por cada autor; na segunda parte, estão os artigos completos.

Por fim, registramos nosso agradecimento pelo apoio recebido do National Democratic Institute, como parte de uma iniciativa regional dedicada a fazer diagnósticos e apresentar propostas para melhorar e fortalecer a democracia na América Latina.

Bernardo Sorj e Sergio Fausto

Diretores da Plataforma Democrática

As metamorfoses do presidencialismo: relações Executivo-Legislativo em novo equilíbrio institucional e perspectivas de reforma

Marcus André Melo

Contexto

O presidencialismo brasileiro sofreu alterações importantes ao longo dos últimos 30 anos, apesar de terem sido poucas as mudanças formais levadas a cabo no desenho constitucional estabelecido em 1988. O sistema sofreu o teste de estresse de dois *impeachments* e uma experiência de populismo radical sob Bolsonaro, marcada por forte confronto entre os poderes constituídos. Segundo uma linha interpretativa, a erosão do presidencialismo de coalizão tem implicado também em perda de qualidade da democracia brasileira. Muitos comentaristas têm sugerido mecanismos menos turbulentos para a solução de impasses quando o presidente perde apoio congressional e/ou vê sua popularidade afetada por escândalos; ou para reduzir a probabilidade de chegada ao poder de *outsiders* sem apoio majoritário no congresso. Dentre as propostas de reconfiguração do sistema presidencialista, tem adquirido força no debate público a que prevê a adoção do semipresidencialismo.

Diagnóstico

Instituído na década de 40, o presidencialismo multipartidário brasileiro assumiu suas características atuais com a Constituição de

1988. O arranjo que emerge da Carta é de um presidente com muitas prerrogativas constitucionais. Forjou-se um “modelo de equilíbrio de presidência forte”, que vem sendo reconfigurado, mas não afeta estruturalmente o sistema presidencial. A principal mudança tem sido o poder crescente do Legislativo em detrimento do Executivo, que se manifesta sobretudo na influência sobre o orçamento público. A ampliação do poder orçamentário do Congresso ocorreu através da aprovação das emendas constitucionais, estabelecendo a impositividade das emendas orçamentárias individuais e de bancada, em 2015 e 2019. Mas o Congresso também aumentou sua influência no processo de aprovação das leis, pela redução de prerrogativas do Executivo na edição de medidas provisórias, e pela derrubada crescente de vetos presidenciais. O percentual de leis aprovadas de autoria de parlamentares também aumentou. Estas mudanças formais refletem a perda de poder do Executivo em virtude de fatores contextuais como crise econômica, escândalos de corrupção e impopularidade presidencial. E também devido ao declinante peso parlamentar do partido do presidente; ao tamanho da coalizão de apoio ao executivo, sua heterogeneidade, e o grau de partilha do poder com os parceiros (através da alocação das pastas ministeriais aos partidos e execução de emendas orçamentárias). O Legislativo tornou-se menos dependente do Executivo após a reforma política, devido à redução da fragmentação partidária e sobretudo à criação de um fundo bilionário de campanha.

Recomendações

Diante dos problemas do presidencialismo de coalizão, o autor argumenta que o semipresidencialismo não seria a melhor solução, e recomenda reformas pontuais nos sistemas orçamentário e eleitoral:

■ Adotar o regime semipresidencialista não é a melhor solução

O semipresidencialismo tem sido proposto como solução para diversos problemas, como crises de governabilidade em contextos em que o presidente perde sustentação parlamentar; ascensão de

outsiders sem base partidária; ingovernabilidade devido à irresponsabilidade fiscal legislativa; perda de racionalidade coletiva das políticas públicas em virtude do comportamento individual localista; e finalmente, *malaise* política que resulta da formação da base do governo em acordos não programáticos envolvendo emendas e cargos.

No semipresidencialismo há uma combinação de elementos do presidencialismo (a eleição direta do chefe do governo) e do parlamentarismo (o chefe de governo escolhe um primeiro-ministro como chefe do Executivo, que está sujeito à confiança parlamentar), mas há subtipos: o premier-presidencial e o presidente-parlamentar. Eles diferenciam-se pela possibilidade do presidente, neste último subtipo, demitir o gabinete e o primeiro-ministro, o que gera grande instabilidade. No modelo premier-presidencial, por outro lado, há potencialmente conflitos caso presidente e primeiro-ministro sejam de partidos diferentes. Neste caso configura-se a coabitação. Esta situação surge quando o presidente é minoritário na Assembleia e tem que se resignar a escolher o primeiro-ministro indicado pela maioria.

Muitas dos problemas citados poderiam em tese ser mitigados sob o semipresidencialismo. No entanto, não há evidências de fato conclusivas na literatura que apontem inequivocamente para a superioridade do semipresidencialismo sobre nosso modelo atual. Entre outras razões, devido aos múltiplos equilíbrios que podem resultar dependendo da configuração de forças entre o Presidente e o Congresso, e fatores contextuais. As metamorfoses do presidencialismo no Brasil não têm origem em alterações estruturais do modelo institucional enquanto tal.

Adicionalmente, há o problema da viabilidade política da adoção do novo sistema. As forças políticas com chances de alcançar a presidência no Brasil irão se opor fortemente à mudança, e provavelmente terão capacidade de influenciar a opinião pública contra a proposta. Na atual conjuntura, como no passado, ela poderá ser politizada como um golpe parlamentar. Particularmente em uma conjuntura de forte polarização em que o Legislativo atingiu um pico negativo de popularidade,

a proposta nascerá com um déficit potencial de legitimidade, mesmo com a postergação da implementação da medida no tempo.

■ Adotar reformas pontuais no sistema orçamentário e no sistema eleitoral

- I. No sistema orçamentário, a implementação de mecanismos que reduzam o individualismo na formulação de emendas orçamentárias e aumentem os incentivos partidários e de bancada, como por exemplo, o envolvimento ativo das comissões temáticas permanentes no processo, mitigariam a ingovernabilidade devido à irresponsabilidade fiscal legislativa e à perda de racionalidade coletiva das políticas públicas em virtude do comportamento paroquial.

- II. No sistema eleitoral, a implementação de um sistema eleitoral misto, combinando voto em lista e distritos uninominais, reforçaria os partidos ao mesmo tempo em que não eliminaria a responsabilização individual de parlamentares.

A desconexão entre sociedade e representação parlamentar no Brasil

Marcus Pestana

Contexto

Em sociedades complexas, os sistemas políticos introduzem filtros entre a vontade popular e o poder político. A forma de governo, se presidencialista ou parlamentarista, bem como as regras dos sistemas eleitoral e partidário, condicionam a representação da vontade popular, expressa pelo voto, nas instituições políticas. As causas mais profundas da crise das democracias representativas contemporâneas não se encontram nesses mecanismos de tradução da vontade popular, mas eles podem agravar ou atenuar o déficit de representação que alimenta o desencanto com a política institucional.

Este texto aborda o sistema eleitoral e partidário no Brasil. Parte da observação de que o país adotou uma combinação não muito frequente em outras democracias. De um lado, temos um sistema eleitoral com voto em listas partidárias abertas nas quais o eleitor escolhe o seu candidato ou candidata (o voto se dá no indivíduo e não no partido). De outro, embora o voto seja nominal, a conversão de votos em cadeiras no parlamento (Câmara Federal, Assembleia Estadual ou Câmara Municipal) obedece ao percentual de votos obtidos por cada partido. Ao votar em um(a) candidato(a), o eleitor(a) dá um voto ao conjunto da chapa do partido ao qual ele ou ela pertence, mesmo que não o saiba.

Da perspectiva do eleitor, as dificuldades de compreensão do voto se agravam pelo fato de que as eleições proporcionais no Brasil ocorrem em territórios de grande extensão, os Estados e o Distrito Federal, envolvendo muitos candidatos de variados partidos.

O autor concentra a sua análise e suas propostas no diagnóstico e solução desse problema.

Diagnóstico

Sua tese é que o sistema eleitoral brasileiro gera uma radical desconexão entre eleitor e eleito, pelas seguintes razões:

1. A disputa entre centenas de candidatos, milhares no caso de alguns grandes Estados, torna difícil ao eleitor se informar para fazer a escolha do seu candidato, a menos que haja maior proximidade física (candidatos com forte representação em locais determinados) ou identidade partidária (pouco frequente no Brasil);
2. O tamanho do distrito eleitoral e o caráter individualizado do voto aumentam o custo das campanhas eleitorais, o que desestimula a busca por pequenas somas de doações eleitorais de pessoas físicas (*crowdfunding*) e contribui para afastar os candidatos e representantes do eleitor.

A ausência de conexão forte no momento eleitoral explica por que a grande maioria dos eleitores sequer se lembra do nome do candidato em quem votou, poucos meses após as eleições. Sem a retenção dessa informação básica, como acompanhar o desempenho do parlamentar? Perde-se assim o elo que gera *accountability* do representante frente ao eleitor.

Além desses problemas, o sistema adotado para as eleições proporcionais no Brasil mina a unidade e a solidez dos partidos políticos, já que estimula a competição entre os candidatos do mesmo partido. Todos somam para a legenda, mas a definição da ocupa-

ção das cadeiras que o partido proporcionalmente ocupará impõe a competição interna.

Adicionalmente, não favorece a formação de maioria e minoria parlamentares, já que acentua a individualização e despolitização das campanhas parlamentares. A governabilidade passa a depender de um delicado e sofisticado processo de construção e negociação política feito, após as eleições, em boa medida à margem do ambiente e do sentimento social produzidos pelas urnas.

Recomendações

Para lidar com esses problemas, o autor recomenda adotar o voto distrital misto ou alternativamente realizar um ajuste no tamanho dos distritos eleitorais, com a manutenção do sistema atual, proposta conhecida como voto nominal proporcional regionalizado:

■ Adoção do voto distrital misto

O sistema distrital puro permite ao eleitor um controle próximo de seu representante no âmbito de um território reduzido, onde o parlamentar é bastante conhecido, já que disputou um pleito majoritário contra um número pequeno de adversários. Candidatos derrotados exercem o papel de “advogados da minoria”, levantando debates sobre questões relevantes no distrito. Isso obriga o parlamentar a explicar cada voto ou posicionamento político. O deputado distrital é a encarnação e a face visível das ideias, das propostas e das ações do partido no território restrito do distrito eleitoral.

Já o voto em lista partidária permite um controle social sobre o coletivo partidário a partir das consequências de suas ideias e atitudes. A face individual da representação política, nesse sistema, não é tão visível. Prevaecem as siglas partidárias, embora dirigentes nacionais importantes sejam facilmente identificados pela população.

No sistema distrital misto, há a combinação das dinâmicas do distrital puro e da lista partidária, permitindo que o eleitor acompanhe o representante distrital e também o comportamento das siglas partidárias. Trata-se de um sistema proporcional.

■ **Adoção do voto nominal proporcional regionalizado**

Em 2013, na Comissão de Estudos sobre a Reforma Política liderada pelo deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), surgiu a proposta do voto nominal proporcional regionalizado. A ideia era manter o sistema eleitoral atual, exceto na regionalização do território da disputa eleitoral. Por exemplo, em São Paulo, em vez de mais de mil candidatos competirem por uma das 70 cadeiras de deputado federal a que tem direito São Paulo, o Estado seria dividido em 10 regiões eleitorais com sete cadeiras em disputa em cada uma delas. Apesar de ter ganho simpatia, não chegou a ser pautada em plenário. A proposta se transformou no Projeto de Lei 7055/2017, mas sua tramitação não avançou.

Sistemas eleitorais e seus incentivos e desincentivos à representatividade e à governabilidade

Bruno Carazza

Contexto

O sistema eleitoral brasileiro passou por significativas mudanças nos últimos anos, com a proibição das doações empresariais de campanha e a consequente ampliação do financiamento público, o fim das coligações nas eleições proporcionais e a introdução da cláusula de desempenho para os partidos.

Embora as mudanças tenham sido motivadas por um legítimo interesse em melhorar a qualidade do sistema político – por meio da coibição da influência das grandes empresas nos resultados eleitorais e da melhoria das condições de governabilidade pela racionalização da quantidade excessiva de partidos – os resultados estão aquém do desejável.

Diagnóstico

O artigo parte do diagnóstico de que, a despeito das reformas implementadas, os custos de campanhas no Brasil permanecem elevados em função do modelo de disputa previsto na legislação. Com distritos eleitorais muito populosos e extensos territorialmente e a pulverização de candidaturas gerada pelo multipartidarismo e pelo siste-

ma proporcional de lista aberta (no caso da Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais), torna-se muito difícil (e caro) para um candidato se destacar entre a multidão de adversários.

Essas características estruturais do sistema eleitoral geram uma pressão elevada de recursos para financiar as campanhas de partidos e candidatos. Durante vinte anos, essa demanda foi suprida pelas massivas contribuições de grandes empresas, mas desde que o STF considerou essa fonte inconstitucional, a classe política tem recorrido ao orçamento público para cobrir os altos custos eleitorais.

Do ponto de vista da oferta de financiamento, contudo, também persistem graves problemas. O autor demonstra como a distribuição das verbas dos fundos partidário e eleitoral no âmbito de cada partido é bastante concentrada, conferindo uma vantagem indevida para os candidatos contemplados com mais dinheiro. As cotas feminina e racial, instituídas com o propósito de democratizar o acesso aos recursos partidários, não têm sido efetivas no propósito de nivelar as condições desiguais de competição eleitoral.

Apesar das circunstâncias desfavoráveis à concorrência, existem candidatos que conseguem sair vitoriosos na eleição, mesmo sem contar com o suporte dos fundos partidário e eleitoral provido pelos seus partidos. Alguns se valem de recursos familiares para custear sua própria campanha, ou do recebimento de aportes de doadores multimilionários, o que mantém presente a influência econômica nas eleições. Outros se utilizam de recursos não financeiros, como a fama pessoal ou o apoio de um eleitorado cativo, mantido por ligações corporativas ou religiosas. Nesses casos, há um estímulo à eleição de parlamentares sem vocação política (no que se refere às celebridades) ou a representação desproporcional de determinados grupos sociais no Legislativo (religiosos, militares, etc.).

A combinação de um sistema eleitoral de alto custo, agravado por um financiamento predominante público de campanhas e hiperconcentrado em poucos candidatos, gera barreiras muito elevadas para a entrada na política, e condições adversas de competição para

aqueles que não desfrutam de um bom relacionamento com as cúpulas partidárias, não têm patrimônio ou contatos com a elite econômica e tampouco são famosos ou representam grupos profissionais ou religiosos.

O resultado é a eleição de parlamentares que não representam adequadamente a população, e que são pouco responsivos ao controle cidadão, dado que entram na disputa eleitoral com ampla vantagem sobre seus concorrentes.

Recomendações

Para lidar com esse sistema, o autor apresenta uma lista de medidas que poderiam ser implementadas visando melhorar a probabilidade de termos um Legislativo mais representativo e responsivo às demandas do país.

Do lado da demanda, as campanhas poderiam ser barateadas através da:

■ Adoção de outro sistema de voto

O sistema distrital reduziria o território para se fazer campanha, e a pulverização de candidaturas, diminuindo drasticamente a demanda por recursos para deslocamentos e marketing eleitoral. O sistema proporcional de lista fechada concentraria a propaganda eleitoral numa dezena de partidos, em vez de milhares de candidatos individuais. Também seria possível combinar os dois sistemas no voto distrital misto.

■ Manutenção do o sistema eleitoral atual com divisão dos estados em regiões menores

Alternativamente, o autor propõe manter o sistema proporcional de lista aberta, mas dividir cada estado em regiões (distritos) menores

para os pleitos, reduzindo os custos de deslocamentos e publicidade, além de aproximar os candidatos dos eleitores locais.

No que se refere à oferta, as fontes de financiamento do sistema eleitoral poderiam ser pulverizadas, estimulando uma maior aproximação entre partidos e candidatos com a sociedade por meio de:

- **Adoção da cláusula de desempenho no fundo eleitoral;**

- **Imposição, pelo TSE, de limites mínimos e máximos para a distribuição de recursos entre os candidatos de cada partido,** inclusive para a destinação dos valores abrangidos pelas cotas feminina e racial;

- **Limitação das dotações do financiamento público,** para forçar partidos e candidatos a se aproximarem dos eleitores, buscando conquistar não apenas seus votos, mas também suas doações;

- **Imposição de limites baixos para contribuições de pessoas físicas,** não com base em um percentual de rendimentos, como ocorre hoje, mas alguma referência nominal, para eliminar as vantagens hoje dadas pelos candidatos mais ricos ou mais bem conectados com a elite econômica. Essa medida deve ser associada ao endurecimento da criminalização do uso de laranjas e de caixa dois nas campanhas.

Financiamento político e o dever de prestar contas no Brasil

Denise Goulart Schlickmann

Contexto

Na democracia representativa contemporânea, os partidos políticos desempenham um papel fundamental como mediadores da soberania popular. Como detêm monopólio de acesso ao sistema eleitoral e representativo e a funções eletivas do Estado, a representação popular e o exercício do poder estatal dependem de sua existência. Dado o papel público que desempenham, partidos políticos e candidatos, em anos eleitorais, são obrigados a prestar contas à Justiça Eleitoral, que examina sua regularidade.

Este texto aborda a necessidade de aperfeiçoar o mecanismo de prestação de contas eleitoral, em especial em vista do progressivo incremento de recursos públicos financiadores de campanhas eleitorais, principalmente com a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

Em campanhas eleitorais, há duas categorias de prestação de contas: as contas parciais e as contas finais. As contas parciais incluem os relatórios financeiros de campanha e as contas parciais propriamente ditas. São apresentadas no curso da campanha eleitoral e permitem que o cidadão, demais partidos políticos e candidatos e a própria Justiça Eleitoral exerçam tanto o controle social quanto o controle

jurisdicional, pelo conhecimento da origem e do volume dos recursos arrecadados em campanha, assim como pela realização dos respectivos gastos eleitorais.

As prestações de contas finais permitem conhecer a íntegra do financiamento das campanhas, sem postergar a prestação de tais informações para as contas anuais que as agremiações partidárias apresentam apenas no exercício subsequente ao eleitoral (as contas anuais, além da movimentação de campanha eleitoral, contêm as transações relativas ao financiamento ordinário dos partidos). A prestação de contas por candidatas e candidatos, por sua vez, é obrigatória a partir da solicitação do registro de candidaturas.

Do julgamento das contas parciais e finais, resultam a aprovação, aprovação com ressalvas ou a desaprovação, sendo que as duas últimas possibilidades podem gerar diferentes sanções a partidos e candidatos a depender das falhas identificadas. As normas eleitorais preveem consequências específicas em relação a irregularidades consideradas de natureza grave, como o recebimento de recursos de fonte vedada, origem não identificada e má aplicação ou não comprovação de utilização de recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

Diagnóstico

Ao longo das últimas duas décadas, a disciplina legal referente à fiscalização do processo eleitoral no Brasil evoluiu. Nas eleições de 2014, o Tribunal Superior Eleitoral previu expressamente a fiscalização durante o processo eleitoral. Nas eleições de 2016, foram previstas diversas medidas para verificar a regularidade e efetiva realização dos gastos declarados em campanhas eleitorais, mediante a produção de provas de capacidade operacional e efetiva prestação de serviços ou fornecimentos de bens, inclusive com a realização de busca e apreensão, exibição de documentos e outras medidas antecipatórias de produção de prova, prevendo inclusive a quebra do sigilo bancário e fiscal do fornecedor ou de terceiros.

A Justiça Eleitoral pode solicitar informações aos órgãos e às entidades da administração pública direta e indireta relacionados a informações na área de sua competência, quando solicitadas pela Justiça Eleitoral para subsidiar o exame de regularidade das prestações de contas. A medida, de 1997, ampara o fornecimento amplo de informações para cruzamento, provenientes dos mais diversos órgãos que detenham informações relevantes ao controle de regularidade das contas prestadas, dentre os quais os órgãos fazendários, que tem obrigação de enviar à Justiça Eleitoral as bases de dados de notas fiscais emitidas em favor de partidos políticos, candidatas e candidatos. Em 2015, o TSE também introduziu a ação cautelar para agir preventivamente contra irregularidades, visando impedir danos irreversíveis antes do julgamento das contas.

A partir das eleições de 2018, o Tribunal implementou um rito específico para processar indícios de irregularidade obtidos em ações de inteligência capitaneadas pela Justiça Eleitoral junto aos demais órgãos públicos que disponham de informações públicas passíveis de cruzamento para aferição de regularidade de contas. Destaca-se a criação de um Núcleo de Inteligência pela Justiça Eleitoral, em 2016, para identificar crimes eleitorais de qualquer natureza, em especial aqueles relacionados com o financiamento das campanhas eleitorais.

Recomendações

Para fortalecer o controle social, a autora sugere:

- **Aperfeiçoamento das estruturas de exame de contas na Justiça Eleitoral**, para que sejam capazes de integrar o resultado das ações de inteligência ao exame técnico das contas prestadas;
- **Implementação de mecanismos que viabilizem a participação popular;**

- **Construção de mecanismos legais e normativos que disciplinem o acesso aos recursos públicos e sua utilização**, tanto pela redefinição dos critérios primários de distribuição dos fundos públicos pela União entre os partidos políticos (como um modelo de contrapartidas, em que o aporte de recursos públicos pelo Estado esteja direta e proporcionalmente vinculado às doações captadas de pessoas físicas pelo próprio partido político, aproximando-o de suas bases), como pela definição dos critérios de aplicação intrapartidária de recursos, desconcentrando das cúpulas partidárias nacionais o poder decisório sobre a aplicação dos recursos;

- **Devolução de recursos públicos em caso de constatação de ilegitimidade**;

- **Aperfeiçoamento das regras de *accountability***, com um instrumento único de divulgação com a trajetória completa dos recursos públicos financiadores da política, da distribuição primária à realização do gasto partidário e/ou eleitoral, bem como movimentação dos recursos em instituições financeiras públicas;

- **Revisão do regime de sanções** para efetivamente dar consequência ao mau uso dos recursos públicos ou à ausência de comprovação de uso regular;

- **Manutenção e aperfeiçoamento de ações de inteligência compartilhadas entre órgãos públicos** para coibir desvios e identificar o cometimento de crimes eleitorais relacionados ao financiamento político.

Campanhas em rede, desinformação e ataques online: como a internet impactou a política (ou como a política penetrou a internet)

Heloisa Massaro

Contexto

Com a expansão do acesso à internet e com as redes sociais cada vez mais presentes no cotidiano, a forma de se comunicar sobre política foi transformada significativamente. Políticos e campanhas se moveram para o universo digital, transformaram suas estratégias, e o formato tradicional de uma campanha eleitoral deu lugar a campanhas em rede, marcadas pela presença descentralizada de atores diversos, que operam a partir de interesses e motivações distintos, e permeadas por novas ferramentas digitais.

Nesse movimento, fenômenos como a desinformação e a violência online ganharam destaque e passaram a representar uma ameaça à integridade eleitoral e à vida democrática, ofuscando a antiga promessa de fortalecimento da participação e da democracia. Seria ingênuo, no entanto, atribuir direta e exclusivamente tais fenômenos à digitalização. Tecnologias digitais são tanto produtos de uma sociedade quanto instrumentos que interagem com ela, e a história da internet é marcada por momentos de utopias e de pânico moral, que se intercalam. Na medida em que a internet e as redes sociais se incorporam ao cotidiano da sociedade, elas interagem com as dinâ-

micas, desigualdades e problemas existentes nela, podendo amplificá-los, modificá-los ou restringi-los. A desinformação e a violência online revelam a outra face da moeda da comunicação descentralizada, mais interativa e participativa.

Por um lado, a internet facilitou a participação de novos atores no debate político-eleitoral e abriu espaço para o surgimento de novos veículos de mídia. Por outro, possibilitou que os parâmetros que controlavam minimamente a aferição da verdade na produção jornalística profissional se dissolvessem diante da multiplicação de potenciais fontes de informação. Ao mesmo tempo, a interatividade viabilizou a abertura de canais diretos para ataques e violências em larga escala.

No texto, a autora defende que reconfiguração da comunicação e das campanhas na internet revelaram um novo mundo de possibilidades, não apenas com potencialidades democratizantes e participatórias, mas, também, com novos desafios para a política e renovadas oportunidades para o abuso.

Diagnóstico

Nos anos 2000, o Brasil viu os primeiros usos de ferramentas digitais na política. Foi só em 2018, porém, que as redes sociais e a internet se tornaram centrais na disputa político-eleitoral brasileira. Com o eleitor online, os candidatos foram às redes e, de formas explícitas ou encobertas, buscaram influenciar os rumos dessas conversas a seu favor. A autora afirma que as “campanhas em rede” são a nova forma de se debater política e fazer campanha eleitoral online. A essa nova estrutura se acopla toda uma nova gama de ferramentas e técnicas para comunicação e persuasão que se tornaram disponíveis.

Com a reforma eleitoral de 2017, por exemplo, os candidatos passaram a poder pagar pela propaganda na internet, desde que na modalidade de impulsionamento de conteúdo. O seu uso foi mais disseminado nas eleições de 2022, ainda que não haja no país notícias de usos minuciosos de microdirecionamento.

Com as novas tecnologias digitais, surgem também novas capacidades, quantitativas e qualitativas, de tratamento de dados pessoais em larga escala, com inúmeras possibilidades de aplicação em campanhas eleitorais.

Além disso, ao menos desde 2010, já se observa o uso de ferramentas automatizadas no país com o objetivo de influenciar o debate público, e muitas vezes de manipulá-lo, sobretudo a partir da criação de perfis falsos em redes sociais. Outro problema surge quando as ferramentas de automatização envolvem a utilização e tratamento de dados pessoais de forma ilegal e sem que o eleitor saiba, como no caso dos disparos em massa, em 2018. A entrada da inteligência artificial na automatização aumenta as possibilidades e riscos, com usos em análises individualizadas sobre o eleitorado e a criação mensagens, imagens e vídeos, entre outros.

Recomendações

A autora aponta para três caminhos a serem percorridos para fortalecer a democracia brasileira no que diz respeito às dinâmicas digitais:

■ **Abandonar utopia de uma solução única**

Os fenômenos e problemas devem ser compreendidos discutidos em sua complexidade, em suas diversas facetas e nuances, num diálogo contínuo dos formuladores de políticas com acadêmicos e atores da sociedade civil. Deve-se abandonar a utopia de que será possível encontrar uma solução definitiva que resolva de uma vez todos os problemas.

■ **Adotar iniciativas conjuntas com responsabilidades diferenciadas**

Cada ator deve assumir suas tarefas e as iniciativas devem ser múltiplas e multidirecionais. Partidos políticos, veículos de mídia, ato-

res do mercado publicitário, plataformas digitais, entre outros, possuem cada um suas responsabilidades e devem trabalhar conjuntamente. Imprescindível nesse ecossistema é a atuação da sociedade civil, que precisa ser apoiada para que sua voz possa ser ouvida.

■ **Atualizar e aperfeiçoar o quadro regulatório nacional**

Isso sem abandonar as bases do Marco Civil da Internet. Ou seja, de um lado, é necessário atualizar as regras do direito eleitoral e, de outro, trabalhar por um arranjo regulatório para plataformas digitais. Estas devem se comprometer com a integridade e segurança dos serviços que oferecem, com os direitos humanos e com a democracia. É preciso que cooperem com a construção de arranjos participativos que sobrevivam ao tempo e resistam a trocas de governos. Deve-se ter atenção especial aos riscos que podem advir de cada abordagem regulatória e à possibilidade de que a regulação possa vir a ser instrumentalizada para enfraquecer a democracia.

Sociedade civil e partidos políticos

Adrian Gurza Lavalle

Contexto

A sociedade civil no Brasil evoluiu em estreita ligação com as forças partidárias que lideraram a transição democrática e, uma vez reconquistada a democracia, com novos partidos políticos de centro e de esquerda, especialmente aqueles que organizaram as polaridades do sistema político no nível federal entre o Plano Real e a reeleição de Dilma Rousseff — o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB).

Nesse processo, a sociedade civil se tornou uma arena de disputa pela ação do Estado e um ator ativo do desenvolvimento, gestão e supervisão de políticas públicas. Ela passou assim a desempenhar novas papéis. Ao mesmo tempo que se institucionalizou, expandiu-se territorialmente, com presença crescente no nível local.

A história da sociedade civil nos últimos cinquenta anos produziu noções preconcebidas de que a sociedade civil seria sempre e necessariamente uma força virtuosa, democratizante e, no geral, associada à esquerda.

Neste artigo, o autor mostra que essas noções preconcebidas já não se sustentam mais. A experiência dos últimos dez anos revela mudanças na sociedade civil, nos partidos e nas relações entre ambos. As implicações dessas mudanças para a democracia são analisadas pelo

autor, que também aponta caminhos para favorecer uma relação mais virtuosa entre a sociedade civil e o sistema político.

Diagnóstico

Sem assinalar uma data precisa, o autor destaca alguns fatos que marcam uma mudança na relação entre a sociedade civil e o sistema político: um deles, as duas CPIs das ONGs (2001-2002 e 2007-2010) e a reação negativa do Congresso Nacional à criação da Política e do Sistema Nacional de Participação; outro, a emergência de movimentos e organizações civis de direita e extrema direita após as mobilizações de 2013, os quais se associaram a forças políticas como o bolsonarismo.

Nesse cenário, observa-se o crescimento das chamadas candidaturas coletivas, constituídas por grupos de ativistas de movimentos sociais e de organizações da sociedade civil comprometidos com a defesa de direitos de grupos subalternizados. Observa-se também o surgimento de movimentos de renovação política que, a partir do apoio de empresários, filantropos, empreendedores cívicos e lideranças do mundo corporativo, oferecem cursos de formação para candidatos e os apoiam na procura de partidos e na realização das campanhas com o objetivo de modificar o modo de se fazer política.

As candidaturas coletivas e os movimentos de renovação política sinalizam um enfraquecimento dos partidos como instâncias de mediação da relação entre a sociedade e a representação política. Embora diferentes, ambos adotaram estratégias que instrumentalizam as organizações partidárias para ter acesso à representação, produzindo mandatos não vinculados aos próprios partidos. Se, de um lado, essa mudança torna os partidos menos fechados sobre si mesmos, por outro, aumenta a sua vulnerabilidade a aventureiros e atores incivis que penetram a política institucional por fora da mediação partidária.

Além de mudanças na forma de organização e representação da sociedade civil junto ao sistema político, verifica-se a presença crescente de movimentos conservadores com perfis organizacionais diversos,

com destaque para as igrejas evangélicas. Essa presença crescente de atores conservadores na sociedade civil se reflete na concepção, gestão e implementação de políticas públicas. Exemplos disso são a ocupação de conselhos tutelares por representantes de igrejas pentecostais e neopentecostais e a criação das Comunidades Terapêuticas para o tratamento da adição a drogas. Vê-se, em ambos os casos, a perda de espaço de atores historicamente comprometidos com os propósitos de políticas públicas criadas a partir da Constituição de 1988.

O crescimento da presença de atores conservadores na sociedade civil tem reflexos sobre o sistema partidário, no qual os setores conservadores ganham terreno também. A emergência do bolsonarismo é indissociável desse fenômeno. A diversificação da pauta ideológica e moral de atores da sociedade civil é inerente às democracias. Os riscos são a polarização destrutiva e a disseminação de atores e práticas incivis na vida política.

Recomendações

Diante das mudanças nas relações entre sociedade civil e partidos políticos e suas implicações, o autor apresenta três possíveis vetores de ação:

■ Resguardar o papel dos partidos como instâncias de mediação

Um caminho possível seria regular a vida partidária de modo a incentivar a conexão dos partidos com seus eleitores e com a militância, que deveriam ter mais voz nos processos decisórios internos na definição de candidaturas.

■ Reduzir a vulnerabilidade das capacidades socioestatais

Aumentar o grau de institucionalização das capacidades socioestatais, com mecanismos que podem ser ativados por atores esta-

tais e não estatais, para que as políticas públicas que dependem delas não sejam paralisadas ou capturadas por atores que tenham visões de mundo conflitantes com os próprios propósitos das políticas.

■ **Inibir a magnificação das pautas incivis de atores da sociedade civil**

Não é possível nem desejável anular tais pautas no nascedouro, mas seria possível frear sua magnificação. No caso de atores da sociedade civil, interditando o acesso a recursos públicos e cassando títulos de utilidade pública, bem como benefícios fiscais quando adotarem discursos de ódio e discriminatórios. Quando proferidos por políticos na condição de candidatos ou de representantes, poderiam acarretar penalidades pecuniárias aos partidos que os acolhem.

Artigos

As metamorfoses do presidencialismo: relações Executivo-Legislativo em novo equilíbrio institucional e perspectivas de reforma

Marcus André Melo

Introdução

A dinâmica de funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro sofreu alterações importantes ao longo dos últimos 30 anos, malgrado terem sido poucas as mudanças formais levadas a cabo no desenho constitucional estabelecido em 1988. Em três décadas o sistema sofreu o teste de stress de dois impeachments e uma experiência de populismo radical sob Bolsonaro, marcada por forte confronto entre os poderes constituídos. Nestas conjunturas o debate público sobre as instituições foi intenso, gerando, por um lado, propostas maximalistas de reconfiguração radical do sistema presidencialista, e por outro, sugestões de ajustes marginais. O impeachment de Dilma Rousseff foi o divisor de águas e acrescentou aspectos novos: o trauma do impeachment pela segunda vez levou muitos atores políticos a sugerirem mecanismos menos turbulentos para a solução de impasses quando o presidente perde apoio congressional e/ou vê sua popularidade afetada por escândalos.

O recurso à “arma pesada do museu de antiguidades constitucionais”, para utilizar a imagem de Sílvio Romero (1893), seria evidência que a interrupção do mandato de presidentes havia se tornado rotineiro. O protagonismo de líderes congressuais durante a segunda metade do mandato presidencial de Dilma Rousseff e no próprio processo de impeachment levou à percepção de que o regime havia *de facto* se “semipresidencializado”. Este debate recente adquiriu *momentum* durante o mandato de Jair Bolsonaro, no qual ocorreu extensa delegação

de poderes, sobretudo orçamentários, aos líderes congressuais; e mais importante, quando o abuso de poder por um líder populista iliberal levou a um senso de urgência em torno de reformas do sistema de governo como forma de impedir a ascensão de *outsiders* com preferências extremas.

O protagonismo adquirido pelo Legislativo não arrefeceu, pelo contrário, intensificou-se no governo do presidente Lula. A própria imagem de um bobo da corte que não controla sequer o orçamento, brandida por Lula contra seu adversário durante a campanha eleitoral, é apropriada para descrever as relações Executivo-Legislativo no quadro atual (Melo e Carvalho 2023). Um presidente hiperminoritário convive com um Congresso que supostamente vem usurpando funções executivas, e um Judiciário ativista que, por sua vez, estaria violando o princípio de separação de poderes. A democracia brasileira, em uma linha argumentativa, portanto, estaria experimentando forte perda de qualidade.

Na análise apresentada a seguir discuto as transformações recentes do presidencialismo de coalizão no Brasil, e suas implicações para a qualidade da democracia no país e na governabilidade. O texto mapeia as transformações no desenho institucional dos três poderes tal como definido na Constituição de 1988, e discute a evolução do seu padrão de funcionamento. O protagonismo do STF no sistema político na atual conjuntura exige que a discussão incorpore a corte como elemento central desse debate, em contraste com o debate público dos anos 1990 sobre estas questões, que focalizou quase exclusivamente nas relações Executivo-Legislativo. No texto, examino especificamente três questões básicas, a saber: se houve erosão da qualidade do presidencialismo de coalizão no Brasil; se as razões da deterioração são estruturais, ou seja, se referem às instituições do sistema político, ou contextuais; e se a suposta deterioração do presidencialismo de coalizão é sanável, com reformas marginais que devolvam o sistema ao seu modo anterior de funcionamento, ou se devemos reformar o próprio sistema de governo, adotando-se um regime semipresidencial.

As metamorfoses do presidencialismo de coalizão

Como ficará claro ao longa desta seção, a análise das metamorfoses no presidencialismo de coalizão não pode se circunscrever, como ocorre frequentemente, às relações Executivo-Legislativo. Ela exige uma abordagem da interação estratégica entre os três poderes. A transformação que ocorre no Poder Executivo está intimamente relacionada com a evolução de processos que também ocorrem no Poder Judiciário, notadamente suas cortes superiores. A delegação de poderes que ocorreu ao Poder Executivo, na Constituição de 1988, foi uma escolha plasmada em larga medida levando-se em conta um cálculo estratégico que envolveu o Poder Judiciário. Será igualmente fundamental para a compreensão desta dinâmica incorporar à discussão o sistema partidário, como ficará também evidente.

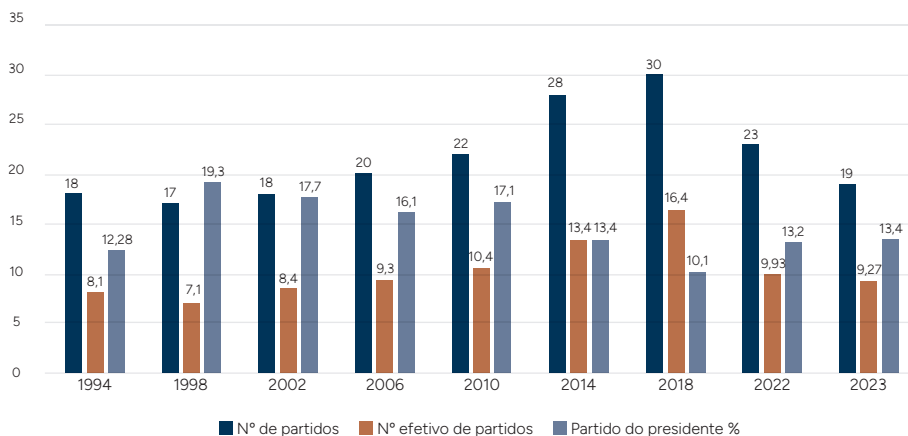
O modelo institucional brasileiro teve seus traços fundamentais forjados durante a transição da Monarquia para a era republicana. Da Constituição de 1891, herdamos o sistema presidencial e a organização federativa. A adoção da representação proporcional em 1932 levou ao multipartidarismo, que impactou significativamente o sistema presidencial a partir da democratização no pós-Estado Novo. Esses parâmetros definem o núcleo duro do nosso desenho constitucional: sistema presidencial em um contexto multipartidário e federativo. Como consequência, o presidente governa apoiado em coalizões congressuais. Constatação feita de forma pioneira por Afonso Arinos que, ainda na década de 40, assinalou a emergência de um “presidencialismo de transação”, parlamentarizado; analisado com os instrumentos da moderna política comparada por Sérgio Abranches (Melo 2017).

A Constituição de 1946 proibiu os partidos estaduais, ao instituir o princípio do caráter nacional da representação. Mas, de qualquer forma, o sistema federativo fortemente municipalizado, que emerge sobretudo a partir de 1988, cria dificuldades importantes para a coordenação política sob a representação proporcional (RP), como será destacado mais adiante no texto. E marca o sistema partidário com incentivos fortemente localistas.

A variedade da representação proporcional adotada – RP com lista aberta sem cláusulas de desempenho – em distritos de grande magnitude engendrou um sistema altamente inclusivo no pós-guerra, e sobretudo na Nova República. Este sistema, no entanto, degenerou na década de 2010 nos maiores índices de hiperfragmentação partidária já registrados pela literatura especializada. Mas paradoxal é o fato que a multiplicação de partidos ocorreu na ausência de clivagens sociais novas ou velhas significativas (Power e Zucco 2021), e sim foi produto fundamentalmente das regras eleitorais.

Há robustas evidências empíricas sobre os fatores que explicam comparativamente a variação no número de partidos, e a principal é a regra eleitoral: o voto em distritos de um só representante produz bipartidarismo; a representação proporcional, o multipartidarismo. Outros fatores também importam: a magnitude do distrito (que no Brasil são os estados); o número total de cadeiras no legislativo; a existência de cláusulas de barreira; a adoção do segundo turno nas eleições presidenciais; o federalismo e peso das eleições subnacionais no sistema político; e, finalmente, a heterogeneidade social e singularidade brasileira: a elevadíssima soma de recursos públicos distribuídos aos partidos na forma de fundo partidário, de campanha e de tempo de TV, criando fortes incentivos à criação de partidos.

Figura 1.
Número de partidos, Número efetivo de partidos e percentagem das cadeiras do presidente



Fonte: Melo e Pereira (2024)

O número efetivo de partidos políticos (métrica que leva em conta a dispersão das cadeiras) caiu 40%, de 16,4 — o escore mais elevado já observado nas democracias — para 9,3. Queda esperada considerando as novas regras adotadas depois da reforma política de 2017, quanto às cláusulas de desempenho. Em 2022, 23 partidos elegeram ao menos um deputado federal, mas só 16 superaram a cláusula; ocorreram sete fusões ou incorporações partidárias. Todas as agremiações partidárias no Brasil continuam pequenas ou médias: não há partidos grandes. O Partido Liberal (PL), o maior partido, detém 19% das cadeiras da Câmara. O segundo maior — o Partido dos Trabalhadores (PT) — conquistou apenas 10% do Parlamento (a Federação partidária, 13%). Mas, de qualquer maneira, o número de partidos — descontadas as federações — caiu de 30 para 19 (Figura 1).

O segundo efeito da reforma foi a queda abrupta das bancadas de um só representante. Na Câmara 2014-2018, todos os atuais deputados de AL, RO, AP, ES, RR, RN e SE provinham de partidos diferentes. Na bancada eleita o quadro é radicalmente diferente. O enxugamento

no número de partidos foi acompanhado de um aumento gigantesco no volume de recursos públicos que recebem. A hiperfragmentação foi contida recentemente não por consenso programático, mas por uma crise em larga medida exógena. O escândalo do Petrolão expôs de forma inédita os mecanismos corruptos de financiamento empresarial de partidos, deflagrando resposta do Poder Judiciário. A reforma eleitoral de 2017 instituiu cláusulas de desempenho para acesso ao fundo e ao funcionamento parlamentar, e criou o fundo de campanhas. A fragmentação assim foi contrarrestada, embora o número efetivo de partidos políticos seja ainda comparativamente muito elevado em relação à média das democracias da América Latina (4,9) e OECD (3,4) (OECD 2021).

O multipartidarismo extremo recente no Brasil certamente é um dos fatores que afetam a democracia brasileira, na medida em que produz cinismo cívico e baixa legitimidade e eficácia política. Em termos do funcionamento do sistema político globalmente, a reforma diminuiu a fragmentação e robusteceu fortemente os partidos, reduzindo a dependência do Legislativo em relação ao Executivo. A concentração partidária também beneficiou os partidos médios e grandes. Assim, os partidos passam a controlar recursos bilionários em um quadro em que (com uma única exceção) não têm enraizamento social, e a taxa de identificação partidária é de um dígito.

Embora o desenho constitucional básico da democracia brasileira do pós-guerra tenha sido mantido, a Constituição de 1988 — presidencialismo, federalismo, multipartidarismo, RP com lista aberta e o multipartidarismo etc. — contém mudanças fundamentais nos poderes dos presidentes. Houve extensa delegação de poderes ao Poder Executivo. A Constituição consagrou um modelo de presidente constitucionalmente forte com amplo poder de agenda nas relações Executivo-Legislativo. O presidente passou a deter instrumentos como o poder de emitir decretos com força de lei (medidas provisórias), prerrogativas como iniciativa exclusiva em matéria administrativa, orçamentária e tributária, além da faculdade de pautar a agenda legislativa através de instrumentos como regimes especiais de tramitação de proposições. Muitas dessas iniciativas já constavam da proposta de reforma constitucional elaborada em 1956 (Senado Federal 1956).

O diagnóstico que a debilidade do Executivo era fonte de ingovernabilidade, no entanto, assumiu um caráter abrangente entre nós após a crise de 1954. (Lima 1954).

O Poder Executivo federal fortaleceu-se significativamente também com a aprovação da Emenda Constitucional da reeleição (EC16/1997), ao deferir para o seu segundo mandato o efeito debilitante da esperada saída do cargo (o conhecido efeito *lame duck*). Novos dispositivos legais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, as privatizações de empresas estatais e financeiras estaduais, e a negociações das dívidas estaduais também reduziram o poder relativo dos governadores em favor da Presidência institucional.

A Constituição também delegou extensos poderes para o Legislativo e Judiciário, mudanças que impactaram o funcionamento do sistema político e moldaram um novo macroambiente institucional para o presidencialismo. O fortalecimento constitucional do Poder Executivo veio acompanhado de medidas que ampliaram enormemente o poder do Judiciário e do Ministério Público. A expansão do poder do Executivo não se fez às expensas do Legislativo: este expandiu suas prerrogativas legais em matéria orçamentária, funções fiscalizadoras e no processo legislativo.

Os poderes delegados em 1988 ao STF foram vastos: “Poucos textos constitucionais terão confiado tanto no Poder Judiciário e nele, de modo singular, no STF”, afirmou com razão Sepúlveda Perence, ex-presidente da corte e então procurador-geral da República, quando da promulgação da Carta. Seu escopo de atuação passou a combinar funções de corte criminal, instância recursal da Justiça Federal e de controle da constitucionalidade. Esta última expandiu seu escopo pela opção por uma carta muito detalhista em virtude da constitucionalização de políticas públicas, da expansão de direitos fundamentais e ampliação da esfera regulatória do Estado. O acesso ao tribunal foi ampliado enormemente, encontrando poucos paralelos nas democracias em torno do rol de legitimados para apresentar ações de controle de constitucionalidade.

Expansão de poderes similar ocorreu com o Ministério Público, que adquiriu poderes inéditos do ponto de vista comparativo. A lógica que presidiu a extensa delegação de poderes ao MP e ao STF foi a de “Coleira Forte para Cachorro Grande”. O diagnóstico da necessidade de dotar o Poder Executivo de agilidade e autonomia, não só para lidar com a promoção do desenvolvimento econômico e novas tarefas regulatórias do Executivo do pós-guerra, mas também de-sequilíbrios macroeconômicos e inflação, exigia algo para além das leis delegadas das constituições anteriores. No entanto, o fortalecimento da presidência institucional teria que ser acompanhado por limitações e controles na nova democracia. A experiência de violação de direitos humanos sob a ditadura militar e de abuso de poder sob Vargas levou a setores da esquerda e liberais da aliança democrática a forjar a coalizão de interesses na Constituinte que deu sustentação ao novo modelo constitucional.

Dos três poderes, o Judiciário (e por extensão o Ministério Público) foi o que passou por transformação mais radical, rompendo com um padrão de passividade e irrelevância. De poder relativamente desconhecido, passa a ser ator de crucial importância na dinâmica política. Inicialmente, no governo FHC, garantindo governabilidade ao Poder Executivo em sua agenda econômica contra os governadores e o Legislativo. Posteriormente, sob Dilma e Bolsonaro, em atuação conjunta com este último, voltando-se contra o Poder Executivo. Para finalmente, no governo Lula, voltar a aliar-se estrategicamente com o Poder Executivo contra o Legislativo (Melo e Carvalho 2023).

A nova formatação do presidencialismo caracteriza um modelo de Executivo forte, mas fortemente constrangido em termos de sua ação por *checks and balances*. Este modelo sofreu poucas alterações formais nas últimas três décadas. No que se refere ao Poder Executivo, elas consistiram fundamentalmente de emendas constitucionais que alteraram as prerrogativas presidenciais de emissão de medidas provisórias pela PEC 32/ 2001, e de contingenciar a execução orçamentária, pela introdução da impositividade nas emendas orçamentárias individuais e de bancada (PEC 2015 e PEC 2019).

A PEC 32 paradoxalmente produziu no curto prazo uma diminuição do poder do Congresso vis-à-vis o Presidente. Mas as preferências do Legislativo acabaram prevalecendo. Pelas novas regras, em caso de relevância e urgência, o Presidente da República pode editar medida provisória, com força de lei, por até 60 dias, prorrogáveis por mais 60 dias. A emenda vedou a reedição de MPs, e também tornou obrigatória a colocação da emenda na pauta de votação após 45 dias de sua edição. No entanto, no curto prazo a medida se tornou inócua e criou um estado de coisas que atava as mãos do Congresso. O número crescente de medidas provisórias editadas pelo presidente produzia o trancamento das pautas de votação da Câmara ou do Senado, o que reforçava o poder de agenda do Executivo na direção contrária da pretendida com a PEC. A situação foi alterada em 2009, quando o presidente da Câmara adotou uma interpretação da Emenda 32 favorável ao Congresso. Por essa interpretação a pauta só seria trancada em matérias próprias de leis ordinárias, passíveis de medidas provisórias. Emendas à Constituição, decretos legislativos e resoluções, e leis complementares não estariam sujeitas ao sobrestamento da pauta de votação da Câmara ou do Senado. Em 2012, o STF chancelou a interpretação que a presidência da Câmara passou unilateralmente a adotar.

O Congresso acabou prevalecendo e efetivamente um novo equilíbrio nas relações Executivo-Legislativo emergiu, para o que contribuíram vários fatores de natureza não institucional e contextual. Portanto, o impacto no controle da agenda pelo Executivo foi definitivo.

Embora o Executivo detenha instrumentos para controlar a agenda legislativa e prerrogativas presidenciais quanto ao orçamento, o Congresso brasileiro está longe de ser um congresso fraco. No índice de poderes legislativos de Chernykh, Doyle e Power, o escore do Brasil é 4,12, abaixo do parlamento mais poderoso do mundo — o alemão (escore de 5,3) — e do dos EUA (4,67) —, mas acima de Chile (4,04), Argentina (3,6) e México (3,1) (Chernikh, Doyle e Power 2017).

O Poder Judiciário, por sua vez, assistiu a uma centralização importante de seu padrão institucional. Com a aprovação da PEC 45/2004, o Supremo Tribunal Federal se robusteceu. Institutos novos

e inovações organizacionais garantiram sua ascendência em relação às instâncias provisórias: a repercussão geral, a súmula vinculante e a criação do Conselho Nacional de Justiça. A PEC da bengala (EC-88/2015), ampliando a idade de aposentadoria dos ministros do STF, de 70 para 75, fortaleceu o STF não só na conjuntura, revigorando os ministros que estavam já de saída da corte, mas tem impacto institucional global ao estender o horizonte temporal do colegiado.

Pela via infraconstitucional, o STF passou a poder modular decisões (Lei 9868/99). Ou seja, a poder restringir os efeitos de declaração de inconstitucionalidade de leis ou de atos normativos, de modo que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado. O STF também passou a deter mais agilidade no seu processo decisório, em virtude da aprovação de dispositivos legais que vieram a conferir amplos poderes aos relatores de recursos.

Instabilidade no equilíbrio com hegemonia presidencial

As inovações constitucionais formais reduziram os chamados poderes proativos do Poder Executivo, centralizaram e fortaleceram o Poder Judiciário, e aumentaram as prerrogativas legislativas. Mas não dão conta de explicar a mudança na dinâmica política observada na última década. O poder relativo do presidente deriva de uma combinação de fatores, que inclui também seus poderes partidários (o tamanho relativo da bancada de seu partido nas casas do Congresso); o tamanho de sua coalizão de apoio; a popularidade presidencial; o comportamento da economia; e o grau de polarização política em uma determinada conjuntura.

O tamanho da coalizão presidencial é parcialmente uma variável de escolha de presidentes, embora os partidos tenham autonomia em relação a sua participação no governo. A montagem e gestão da coalizão, como veremos, é variável chave: ela envolve fundamentalmente a partilha do portfólio ministerial e de cargos nas empre-

sas estatais e no alto escalão do governo. Dela resulta a congruência ou não entre as preferências políticas do Congresso e da coalizão (Pereira, Bertholini e Melo 2023).

O que denomino equilíbrio em torno da Hegemonia Presidencial ou modelo de Executivo Forte foi produto das escolhas dos constituintes de 1987-1988, que resultou em extensa delegação de poderes ao Poder Executivo. Os microfundamentos dessas escolhas refletem também o dilema madisoniano de como conciliar a manutenção da representação proporcional de lista aberta, e conseqüentemente o multipartidarismo federativo ultrainclusivo e o presidencialismo. A lista aberta molda a estrutura de incentivos dos membros do Congresso, incentivando o chamado 'voto pessoal'. Como Shugart e Carey (1992) argumentaram, o primeiro levaria inexoravelmente a partidos fracos e presidentes com escassos poderes partidários, o que seria potencialmente gerador de ingovernabilidade. A estratégia de sobrevivência dos parlamentares é distinta daquela dos presidentes e está estruturada em torno da entrega de benefícios particularistas, de âmbito local, não bens públicos nacionais como baixa inflação, crescimento e emprego. Esta estrutura de incentivos criaria potencialmente problemas de racionalidade nas políticas públicas e de tragédia dos comuns na esfera fiscal. Gera pressões crônicas sobre o gasto sem correspondente internalização de custos.

Shugart e Carey distinguem os poderes proativos (áreas de iniciativa exclusiva, etc) dos reativos (veto presidencial, etc), e concluem que há uma relação inversa entre os poderes constitucionais dos presidentes e seus poderes partidários (tamanho e coesão do partido do presidente). Quando os constituintes esperam que estes sejam débeis, haverá maior delegação de poderes aos presidentes por receio de ingovernabilidade futura. Foi o que aconteceu em 1988.

A percepção do risco de ingovernabilidade explica a extensa delegação aos presidentes de poderes para lidar com questões econômicas e administrativas de âmbito nacional, que tem incentivos eleitorais para a manutenção da estabilidade macroeconômica (embora eventualmente possam estar ancoradas em crenças equivocadas). A estrutura distinta de incentivos com que se deparam membros do Congresso e

parlamentares individuais é resolvida pelo modelo de Executivo forte. Esses são os microfundamentos para a constatação de que “o Presidente brasileiro é o mais poderoso do mundo” (Shugart e Carey 1992).

O modelo de presidencialismo adotado no Brasil é bastante distinto do modelo de presidente constitucionalmente fraco dos EUA. O Poder Executivo nos EUA não dispõe, como seu congênere brasileiro, de poderes de agenda, capacidade de emitir medidas provisórias ou de iniciativa legal em matéria orçamentária, administrativa e tributária. No entanto, dispõe de poderes partidários significativos em virtude da regra eleitoral majoritária (distritos uninominais) e do bipartidarismo. Na América Latina há ampla variação na gama de poderes que os presidentes desfrutam, que podem ser mensurados segundo métricas diversas (Melo 2010). Há ampla variação dentro do presidencialismo: há casos de presidentes com amplos poderes constitucionais como o Brasil (escore de 0,46 no índice de Elgie/Doyle), Argentina (0,40) ou Chile (0,57), e com escassos poderes como EUA e Costa Rica (escore de ambos é 0,28) (Doyle e Elgie 2016).

Em termos dos poderes orçamentários dos presidentes, o Brasil ostentava o escore mais elevado (0,91) da América Latina, no índice de “poder orçamentário do Executivo” do BID (o qual leva em conta: exclusividades de iniciativa, veto parcial, tetos globais, limites ao emendamento, discricionariedade na execução etc.). O Chile (0,73) é o país que chega mais perto do Brasil, e Argentina (0,45), Colômbia, Uruguai (0,64) e México (0,36) têm escores bem mais baixos.

O índice de Wehner para o poder orçamentário do Legislativo não inclui o Brasil. Austrália, França, Reino Unido, Irlanda e Chile têm escores extremamente baixos (cerca de 20, em uma escala de 1 a 100) (Wehner 2006). O Brasil estaria neste cluster, e sua pontuação teria se elevado com a aprovação do orçamento impositivo para emenda individuais e de bancada, em 2015 e 2019, respectivamente. O presidencialismo americano estaria em outro modelo polar, em que o Executivo não possui poderes orçamentários. O poder orçamentário do Legislativo é o mais elevado para os EUA neste índice (EUA=88).

O equilíbrio de “Presidente Forte”: a caixa de ferramentas presidencial

Há três interpretações rivais sobre o funcionamento das relações Executivo-Legislativo no país. A primeira defende que a governabilidade é garantida pela distribuição de benefícios para a base de parlamentares, o que seria produto, em última instância, da adoção da representação proporcional de lista aberta (Ames 2009). Presidentes fortes e federalismo robusto seriam também foco de ingovernabilidade. Sustenta-se que esta individualiza a disputa eleitoral, mina a disciplina partidária e enfraquece os partidos e a dimensão ideológica da política.

A segunda argumenta que a governabilidade é garantida pela partilha de governo via coalizões e distribuição de ministérios e cargos. Dado a assimetria de poderes estabelecida pela Constituição, o Executivo é dominante, e o Legislativo tem forte incentivos para se aliar a ele. Presidências com poder de agenda (Limongi e Figueiredo 1999) e coalizões com partilha de poder via portfolio ministerial. A dominância do Executivo assegura disciplina e apoio para a aprovação da agenda, sem necessidade de compra de apoio individual.

A terceira, mais persuasiva, integra em um modelo dinâmico as anteriores: a alocação dos ministérios e cargos em estatais (Amorim Neto 2006) representa uma linha de base; a de benefícios um mecanismo de ajuste (Raile, Pereira e Power 2011). Os partidos que não foram aquinhoados com ministérios seriam beneficiados por emendas orçamentárias e convênios. O gerenciamento da coalizão é crítico. Os “bens de coalizão” — ministérios e cargos — e a distribuição de benefícios à base seriam substitutos imperfeitos, não complementos; o déficit na distribuição daqueles seria compensado pela alocação destes últimos. A dominância do Executivo é condicional à gerência da coalizão.

Examinada a partir desta última perspectiva, como explicar as mudanças em nosso presidencialismo de coalizão, no equilíbrio de presidente forte, relativamente estável, que prevaleceu entre 1994 e 2015?

Embora o Executivo ainda seja o protagonista hegemônico no jogo dos três poderes, como assinalado, as mudanças legais restringem-se a um conjunto pouco expressivo. Mas outros fatores desequilibraram o jogo.

O equilíbrio de presidente forte assenta-se assim na dupla estrutura de incentivos pelos quais os presidentes voltam-se para políticas nacionais, e os membros do Congresso para políticas locais. Como consequência, os parlamentares têm incentivo para apoiar a agenda nacional do Executivo, e em troca asseguram sua sobrevivência política através de um fluxo de benefícios locais (*pork*) e patronagem. Embora os partidos tenham baixo enraizamento no eleitorado, a troca se assenta em bases partidárias, não individuais. O Executivo mantém a coesão dessa coalizão partilhando o governo em virtude dos ganhos de troca envolvidos.

A distribuição de benefícios locais envolve a execução de emendas orçamentárias e transferências discricionárias a estados e municípios. Há evidências empíricas de que a alocação de ministérios e transferências locais são substitutos imperfeitos, não complementos: o controle de um ministério garante uma corrente de benefícios futuros (Raile, Pereira e Power 2011). A execução de emendas, por outro lado, tem o caráter de “transações à vista” e tem caráter pontual e compensador em relação a déficits na alocação de ministérios e cargos de direção em estatais. Um ministério representa um superagregador de emendas e de demandas locais: mas os ministérios não podem ser realocados com frequência, há rigidez na alocação. As transferências discricionárias a estados e municípios estão associadas ao pertencimento à coalizão governamental e ao partido do presidente. (Meireles 2024; Bueno 2018). Os valores transferidos per capita a municípios com prefeitos alinhados com os partidos da coalizão ou da presidência são na média 30% superiores a prefeitos não alinhados (Meireles 2024).

A execução de emendas assenta-se em uma especificidade brasileira: historicamente o orçamento é globalmente autorizativo, e o Poder Executivo possuía, até 2015, total discricção sobre o gasto efetivamente realizado (exceto despesas obrigatórias como previdência, transferências constitucionais a estados e municípios, etc.), podendo

autorizá-lo ou contingenciá-lo. Os decretos de contingenciamento e o controle do *timing* de liberação de recursos é ferramenta poderosa nas mãos do poder Executivo, para premiar ou punir membros individuais da coalizão.¹

A partilha do governo entre membros da coalizão tem implicações fundamentais sobre a governabilidade no modelo de presidente forte, malgrado ser também comum em sistemas parlamentaristas multipartidários. A taxa de coalescência das coalizões — métrica que denota a proporcionalidade da alocação do portfólio ministerial em relação ao peso de cada partido no Congresso — é o indicador padrão sobre o compartilhamento do governo. A coalescência impacta a aprovação da agenda do governo, mas não capta heterogeneidade ideológica da coalizão. Em 2002, Lula alocou 21 ministérios (60% do total), para membros de seu partido, cuja bancada tinha 91 deputados, correspondente a 18% da Câmara do Deputados. Com 78 deputados, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), maior partido da coalizão de governo, ficou com 2 ministérios, de um total de 35. O contraste torna-se marcante quando se considera o governo FHC: o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) detinha ainda mais deputados que o PT — 99 —, mas acabou ocupando 6% das 23 pastas, menos da metade que o PT. A concentração de pastas no PT e a utilização de métodos heterodoxos de premiação da fidelidade de parceiros produziu insatisfação e está por trás do mensalão.

Por outro lado, coalizões muito amplas e com alta heterogeneidade, em que a média da distância ideológica entre os partidos membros e o partido presidencial é alta, são potencialmente geradoras de instabilidade. Ainda mais fundamental é a congruência ideológica da coalizão com o Congresso como um todo, mensurada em termos da mediana de preferências da coalizão e Congresso. Como Pereira, Bertholini e Melo demonstraram, ela foi a variável crítica explicativa das crises da democracia brasileira. Exemplo destacado é o governo Temer, quando a estabilidade alcançada é consistente com a mais alta taxa de congruência da série.

1. Isto vale inclusive para as emendas impositivas em ano eleitoral, objeto de intensa querela e veto presidencial na LOA 2024.

A formação de coalizões, no padrão estabelecido no presidencialismo brasileiro descrito acima, produz intensa *malaise* política, ineficiências alocativas e tragédia dos comuns fiscal. No parlamentarismo ou presidencialismo bipartidário, o partido majoritário e seus membros internalizam os custos políticos dos problemas fiscais. Sob o multipartidarismo estes incentivos são mais fracos, mas ainda assim a formação de coalizões tem bases programáticas, sobretudo nos sistemas parlamentares.

O pior cenário é quando o sistema partidário é fragmentado e localista. O rótulo partidário significa pouco e a sobrevivência política dos parlamentares depende de emendas. A solução — claramente subótima — para lidar com o dilema é a delegação de poderes para o Executivo federal, o único ator com incentivos fortes para o controle fiscal (mais fraco ou forte conforme a ideologia e crenças dos governos). Foi feito em 1988.

Este arranjo institucional produz também distorções alocativas (desigualdade entre beneficiários de gasto; perda de racionalidade de políticas públicas) e *malaise* crônica pela exposição pública “de como as salsichas são feitas”. Mas permite ganhos de troca entre os interesses localistas de parlamentares e interesses nacionais do Executivo.

Em síntese, o equilíbrio do presidente forte depende da forma de montagem da coalizão de governo e da partilha de poder com parceiros do mesmo *continuum* de preferências ideológicas, através da distribuição de pastas ministeriais e cargos no alto escalão, e da manutenção de um fluxo de benefícios locais para as bases dos membros do Congresso. Mas obviamente outras variáveis importam e afetam o resultado *baseline* analisado acima: o poder partidário do presidente — o tamanho da bancada do partido presidencial —, a polarização e fatores de natureza contextual como sua popularidade, o estado da economia, o *timing* do mandato (lua de mel versus pato manco).

O presidencialismo de coalizão se exauriu?

Como assinala anteriormente, as transformações no presidencialismo de coalizão nos últimos 30 anos refletem algumas inovações institucionais que fortaleceram o Legislativo, mas também fatores externos e contextuais. Há endogeneidade na relação causal entre mudança nas regras institucionais e o poder do Executivo: as próprias regras foram aprovadas em larga medida pelo próprio enfraquecimento do Executivo.

Ao longo desse período, dois presidentes fortes conseguiram impor suas agendas ao Congresso Nacional: Fernando Henrique Cardoso e Lula (I e II). E quatro presidências fracas: Dilma (I e II), Temer, Bolsonaro e Lula (III).

A chegada de Dilma Rousseff ao poder, em 2011, representou um divisor de águas no processo de enfraquecimento da presidência em relação ao Congresso Nacional. Em 2012, Dilma sofreu os desgastes decorrentes do julgamento do mensalão no STF, que atingiu os principais nomes do PT. Na sequência, enfrentou as manifestações de junho de 2013. Uma tempestade perfeita surgiu pela combinação de crise econômica, escândalo de corrupção, e *malaise* política generalizada e pavimentou o caminho para o impeachment.

Em sequência, já no seu segundo mandato, logo após sua reeleição, Dilma perdeu o controle da Câmara do Deputados para um rival, Eduardo Cunha. Na oportunidade, Cunha fez passar uma alteração na Constituição, a PEC da bengala, ampliando a idade de aposentadoria dos ministros do STF de 70 para 75. A presidente não pôde consequentemente ampliar seu apoio no STF. Ainda em 2015, o Congresso aprovou a Emenda Constitucional 86, que estabelece a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais, reduzindo a capacidade do presidente em manter base parlamentar via barganha parlamentares.² Mais importante: fixou o montante destas emendas em 1,2% da

2. Para uma análise recente destas mudanças cf Diniz (2016), Bonfim, Luz e Vasquez (2023) e Faria (2023).

receita líquida da União (limite posteriormente alterado para 2% pela Emenda Constitucional 126/2022).

Michel Temer assume a presidência em extrema fragilidade, decorrente do traumático processo de *impeachment*. Três processos judiciais na Câmara, iniciados a pedido do MPF, e com anuência do STF, levaram o presidente à defensiva. Temer também enfrentou outro processo judicial envolvendo a cassação da chapa Dilma-Temer. No entanto, aprovou importantes alterações na Constituição Federal — a emenda do teto de gastos, a impopular reforma trabalhista, e a formação da reforma da previdência.

Foi com Jair Bolsonaro, no entanto, que teve lugar uma hiperdelegação congressual. Embora tenha iniciado seu mandato rejeitando a velha política e o presidencialismo de coalizão, Bolsonaro iniciou um *rapprochement* com o centrão, visando criar um escudo legislativo contra um eventual *impeachment*. Não se criou pela primeira vez uma coalizão formal no padrão consolidado de FHC a Temer. Os ministros parlamentares deram lugar a quadros ativos e inativos das forças armadas. Mas o padrão durou pouco mais de um ano, com a entrada dos partidos do Centrão no governo na metade do segundo ano do mandato presidencial. A principal diferença é a forte centralização decisória ocorrida no Congresso (processo iniciado durante a pandemia).

O equilíbrio do tipo presidente forte deu lugar a um novo arranjo em torno de um *weak strong man*: um presidente iliberal constrangido por uma maioria congressual que lhe garante um escudo legislativo, mas não apoia sua agenda autoritária, e se beneficia de transferências crescentes. Estas assumiram a forma de emendas impositivas em nova modalidade, as emendas de bancada (EC 105), e principalmente através das emendas de relator RP9. A vulnerabilidade do presidente intensificou um processo que tomou impulso no governo Dilma Rousseff, como demonstrado em diversos trabalhos empíricos (Almeida 2014; Rey 2023).

Neste contexto emerge o chamado “orçamento secreto”, como uma estratégia de criar para o Executivo uma forma nova de premiar

parlamentares da base, em um arranjo protagonizado fortemente pelos presidentes das duas casas, tendo em vista que as emendas impositivas individuais e de bancada retiraram do presidente poder de barganha que sustenta em parte a coalizão. O instrumento foi parcialmente restabelecido quando, após o STF ter invalidado o orçamento secreto, em decisão monocrática da Ministra Rosa Weber, o Governo Lula alocou 50% da verba prevista para RP9 para o gasto discricionário dos ministérios, e o restante para emendas parlamentares.

Sob Lula III, a despeito de semelhanças formais com Lula I e II, o padrão de centralização legislativa teve continuidade. A alocação de pastas ministeriais e cargos no primeiro exhibe padrão conhecido de desproporcionalidade dos governos petistas. A grande mudança ocorre no peso relativo dos ministérios vis-à-vis as emendas orçamentárias. E o presidente da Câmara continua a ser o protagonista. Segundo Lira: “a troca de ministérios por apoios não vai dar certo. As emendas resolvem isto sem ser necessário um ministério. Da forma que está o parlamentar fica com o pires na mão e um ministro, que não recebe votos, é quem define a destinação de R\$ 200 bi para municípios”.³

É consistente com o que disse Eduardo Cunha: “cargos não têm a mesma relevância que emendas. Elas entram direto nas bases dos deputados. Consolidam o prestígio e obtêm dividendos eleitorais”.⁴ O líder do União Brasil é explícito: “O governo precisa dialogar e cumprir os compromissos. Principalmente fazer fluir o Orçamento. Na negociação de cargo participa a cúpula nacional. Mas 80% do Congresso, que é o baixo clero, quer saber da execução orçamentária. Quer saber de levar o posto de saúde, a pavimentação”.⁵

O balanço entre Legislativo e Executivo, no que se refere às emendas orçamentárias, passou a pender consideravelmente em favor do Legislativo. Quando as emendas individuais se tornaram impo-

3. O Globo, 30/04/2023

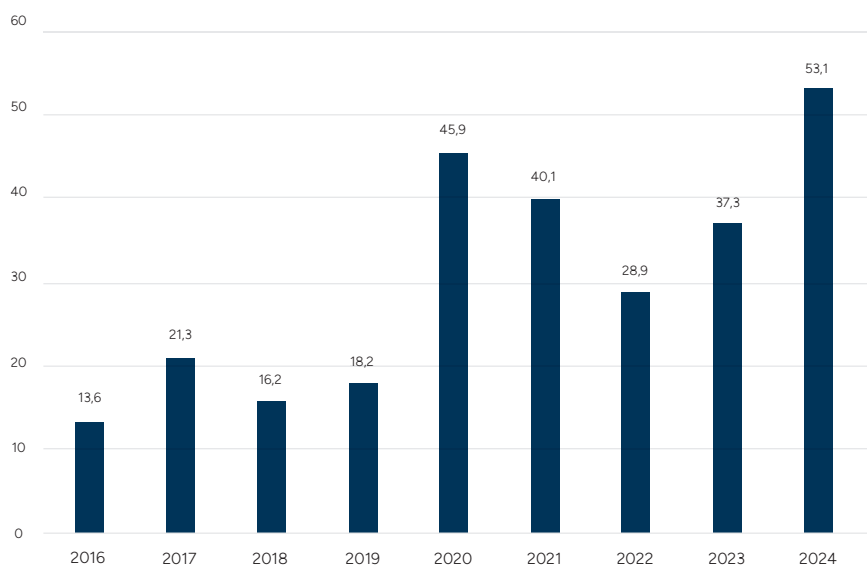
4. Poder360, 2/01/2023

5. Folha de São Paulo, 17/03/2023

sitivas, em 2015, o montante total executado, que era de aproximadamente R\$ 9 bilhões, passou a cerca de R\$ 16 bilhões. Com a aprovação da EC 100/2019 o montante executado mais do que duplicou, alcançando R\$ 40 bilhões. A LDO para 2024, de R\$ 54 bilhões, é mais que o triplo do estabelecido em 2016. Este valor representa mais de 1/3 do gasto discricionário da União.

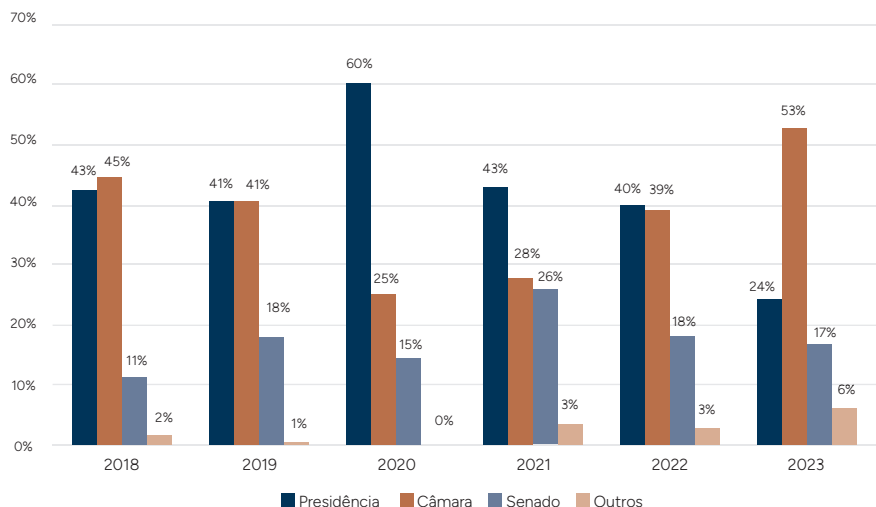
Bilhões de reais corrigidos

Figura 2. Montante total de emendas orçamentárias 2016-2024



Fonte: Portal Siga Brasil, 2024

Figura 3. Percentagem de Leis promulgadas de acordo com a autoria (2018 – 2023)



Fonte: Relatório mensal de atividade legislativa, Senado Federal.

O novo protagonismo do Legislativo não se restringe ao orçamento, pode ser também observado em termos da autoria das leis promulgadas no país. Crescentemente observa-se um aumento das leis originárias do Poder Legislativo, sobretudo da Câmara dos Deputados. A exceção foi 2020 em virtude da epidemia de covid-19. A taxa de dominância⁶ do Legislativo se eleva monotonicamente, para subir nos governos de Dilma e Bolsonaro, com pequena inflexão no governo Temer. Em 2022, a participação do Legislativo na produção legal ascendeu a 57% (39% da Câmara e 18% do Senado). Em 2023, o percentual passou para quase dois terços (64%). Neste ano, o Executivo foi au-

6. A taxa de dominância legislativa é calculada a partir do cômputo dos projetos de iniciativa comum, excetuando-se, portanto, medidas provisórias, leis liberando créditos pelo Executivo etc. A consideração destas últimas tende a superestimar o percentual do Executivo. Cf Beatriz Rey, op. cit.

tor de menos de 1/4 das leis promulgadas no país (24%), fato inédito, mesmo comparando o primeiro mandato de Lula com o de Bolsonaro, em 2019. Apenas 64 das 263 leis promulgadas foi de iniciativa presidencial. Metade das leis (139) foram apresentadas pelos deputados.

No Governo Lula, também se observa a mesma tendência de declínio da capacidade do governo de aprovar medidas provisórias que Bolsonaro.⁷ A taxa de conversão de MPs foi de apenas 16%, comparada com 23 sob Bolsonaro: de 44 MPs, apenas 7 foram aprovadas. Muitas MPs, no entanto, foram reenviadas na forma de projetos de lei, o que significa uma perda relativa da capacidade do governo de recorrer a este instrumento. O Governo Lula também não aprovou nem apresentou nenhuma PEC, enquanto Dilma apresentou 2 no primeiro ano do mandato e 4 no segundo, sem lograr aprová-las. Bolsonaro apresentou 2, aprovando a da Previdência, com forte protagonismo de Rodrigo Maia. A reforma tributária do atual governo foi de iniciativa do Legislativo. A taxa de sucesso das iniciativas legais do governo Lula em 2023 foi de 27%, enquanto a média nos dois primeiros mandatos foi de 60% e 56%, respectivamente.⁸

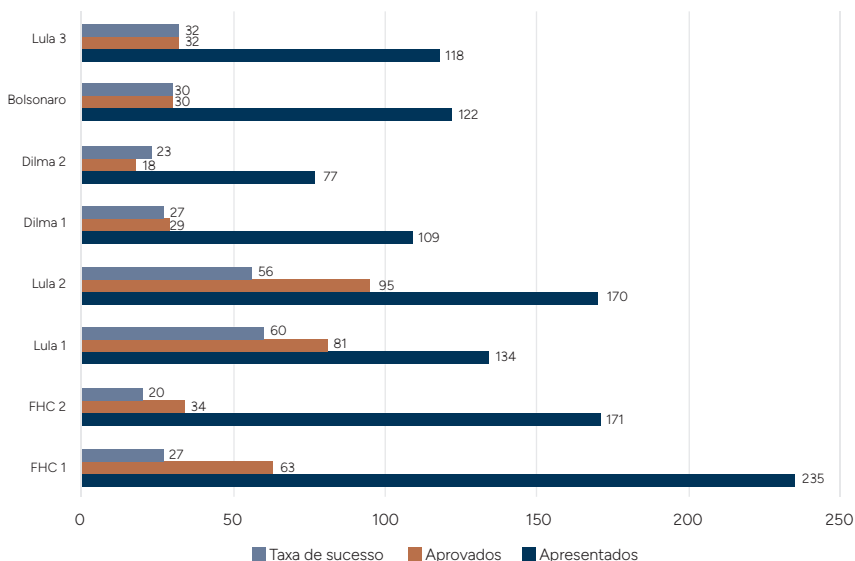
As alterações no equilíbrio de presidente forte estão longe de significar que o presidencialismo de coalizão esteja morto. É certo que ocorreram poucas mudanças substantivas nos poderes reativos dos presidentes — nas medidas provisórias e nos poderes orçamentários (orçamento impositivo). E os poderes constitucionais são o núcleo duro de onde deriva a potência do Executivo. No entanto, as relações Executivo-Legislativo sofreram grandes transformações, já examinadas, mas também alterações estruturais que afetam os demais poderes. O STF, no período em pauta, adquiriu enorme protagonismo. Este padrão emergiu com a presidência FHC, sofrendo mudanças durante o mensalão e o *impeachment* presidencial, quando forjou aliança com o Legislativo. Esta aliança manteve-se com o Poder Legislativo na defesa da democracia, enfraquecendo a Presidência iliberal. No Governo

7. Dados preliminares de 1 de janeiro a 1 de dezembro 2023.

8. Fonte dos Dados do Observatório do Legislativo Brasileiro, citado em Folha de São Paulo, 1/01/2024.

Lula, o STF tem tido papel ativo em assegurar governabilidade para o Executivo, antes mesmo da investidura do novo presidente.⁹

Figura 4. Taxa de sucesso legislativo do executivo 1995-2023



Fonte: Observatório do Legislativo Brasileiro, Folha de São Paulo, 1/01/2024.

Mudanças no padrão de interação estratégica entre os três poderes são comuns nas democracias. Nos EUA, um regime presidencial, de Roosevelt até o presente, pode-se identificar mudanças similares. No Brasil, diversos fatores têm afetado o poder do Legislativo. Afora as contextuais mencionadas (entre outros: escândalos, popularidade, economia e pandemia), as preferências do eleitorado mudaram no período em pauta, o que se refletiu na representação congressional, com acentu-

9. Como ficou evidente nas decisões monocráticas sobre o orçamento secreto e relativa ao teto de gastos não teria que ser observado no caso dos gastos de natureza social, como o bolsa família.

ado declínio das siglas partidárias de esquerda, e de seu partido em particular. O presidente viu sua base parlamentar de esquerda restringir-se a 1/5 da Câmara dos Deputados. A experiência de extrema polarização política sob Bolsonaro, por outro lado, dificulta a barganha política, embora em um grau muito menor que o antecipado por muitos analistas. Mantém-se forte continuidade no plano legislativo, expressa inclusive na reeleição das lideranças das duas Casas, por quase unanimidade das Casas, malgrado tratem-se de dois governos ideológicos muito distintos. Ademais não há ingovernabilidade: a agenda do governo — PEC da Transição, Arcabouço Fiscal e Reforma Tributária foram aprovadas.

Do “parlamentarismo branco” e semi-presidencialismo?

O protagonismo crescente do Legislativo tem levado observadores a apontar que o presidencialismo de coalizão se exauriu e que a democracia brasileira perdeu qualidade.

O ministro da Fazenda, Fernando Haddad, afirmou que a Câmara está com “um poder muito grande” e “não pode usar este poder para humilhar o Senado e o Executivo”.¹⁰ Sua conclusão, é que “a gente saiu do presidencialismo de coalizão e hoje vive uma coisa estranhíssima, que é um parlamentarismo sem primeiro-ministro; não tem primeiro-ministro, ninguém vai cair, quem vai pagar o pato político é o Executivo”.

Após a votação da LDO para 2024, o deputado federal Lindbergh Farias (PT) afirmou que “há intenção de mudar o sistema de governo sem plebiscito: um semipresidencialismo de fato”¹¹. Para o líder do governo no senado, Jacques Wagner, o “avanço do Congresso sobre as emendas é uma anomalia. Vai chegar um momento que vai ficar impossível (...) ingovernável”.¹²

10. Folha de São Paulo, 14/08/2023

11. Folha de São Paulo, 25/12/2023

12. Folha de São Paulo, 18/12/2023

Não é apenas entre parlamentares que tem havido referências recorrentes a parlamentarismo branco e parlamentarização. Na realidade, há no país um legado histórico de debates nos quais o parlamentarismo é apresentado como solução, ainda que se tratasse de propostas de implantação do semipresidencialismo, como mostrou Amorim Neto (2006). Ministros do Supremo têm defendido mudança de regime no país na direção do semipresidencialismo, como forma de superar problemas de governabilidade. O presidente da Câmara formou um Grupo de Trabalho para estudar o semipresidencialismo, que apresentou relatório recomendando plebiscito em torno de uma mudança de sistema a partir de 2030.

No entanto, o que está ocorrendo no país não significa parlamentarização, mas uma transformação no padrão do regime presidencial brasileiro. A situação tampouco assemelha-se ao semipresidencialismo, na qual o presidente é eleito diretamente, e este nomeia o primeiro-ministro (PM). Neste regime, ex. França, se o partido do presidente não tem maioria no parlamento, o PM torna-se a figura dominante. Caso contrário, o(a) presidente poderá nomear um PM, que é uma escolha pessoal. No entanto, não poderá demitir o PM nem nenhum dos demais ministros na principal variante do semipresidencialismo. Seu poder, portanto, é muito menor do que sob o presidencialismo. Em suma, tanto no presidencialismo quanto no semipresidencialismo existem equilíbrios múltiplos em função de fatores contextuais.

As metamorfoses do presidencialismo no Brasil não têm origem no modelo institucional enquanto tal. Os poderes orçamentários amplos do presidente não representam traço distintivo do presidencialismo (pois inexistem no presidencialismo puro americano nem em muitos países latino americanos). A impositividade das emendas individuais e coletivas aprovadas em 2015 e 2019 apenas tem reduzido o espaço para a barganha, e alterado o equilíbrio político. Há risco de “tragédia dos comuns (“o montante das emendas é crescente e ameaçador”), sobretudo se o Executivo não partilhar o governo com a base. Na ausência de uma transformação no desenho institucional global, o equilíbrio possível (*second best*) do pós-1988 vem sendo tensionado dentro dos marcos do presidencialismo de coalizão.

No parlamentarismo multipartidário são raras ou inexistentes as emendas ao orçamento. Formalmente, a aprovação de uma emenda equivale a um voto de desconfiança no governo no chamado parlamentarismo de Westminster, adotado em muitas ex-colônias britânicas. Nos regimes presidencialistas as emendas adquirem características radicalmente distintas do caso brasileiro, cuja singularidade é a barganha Executivo x Legislativo. Nos EUA, elas têm lugar nas comissões congressuais: a barganha é intralegislativa. A dinâmica é distinta porque o orçamento é globalmente impositivo nos EUA. O Executivo não detém a prerrogativa de contingenciar o orçamento premiando a lealdade de sua base como no Brasil. Por que o sistema não degenera em ingovernabilidade fiscal numa dinâmica tipo tragédia dos comuns naquela país e nas democracias parlamentares? A resposta está no sistema partidário.

O semipresidencialismo como terapia

As patologias políticas que os defensores do semipresidencialismo identificam no nosso sistema político, e para os quais o semipresidencialismo seria supostamente uma terapia adequada são:

- I. Crises de governabilidade em contextos em que o presidente perde sustentação parlamentar;
- II. Ascensão de *outsiders* sem base partidária;
- III. Ingovernabilidade devido à irresponsabilidade fiscal legislativa;
- IV. Perda de racionalidade coletiva das políticas públicas em virtude do comportamento individual localista; e, finalmente;
- V. A *malaise* política que resulta da formação da base do governo em acordos não programáticos envolvendo emendas e cargos.

Na realidade, há diversos subtipos de semipresidencialismo, e múltiplos equilíbrios institucionais possíveis. A característica principal

do presidencialismo é a eleição direta do chefe do Executivo e dos membros do parlamento, e a independência recíproca de seus mandatos, os quais são fixos. O chefe do poder Executivo nomeia o gabinete e detém algumas prerrogativas legislativas. No parlamentarismo o chefe do poder Executivo é escolhido indiretamente pelo Parlamento, e seu gabinete depende da confiança parlamentar. No semipresidencialismo há uma combinação de elementos do presidencialismo (a eleição direta do chefe do governo) e do parlamentarismo (o chefe de governo escolhe um primeiro-ministro como chefe do Executivo, que está sujeito à confiança parlamentar).

Mas há uma distinção essencial que permite que se distinga dois subtipos de semipresidencialismo: a possibilidade do presidente de demitir o gabinete e o primeiro-ministro (Shugart e Carey 1992). No subtipo presidente-parlamentar, os chefes de Estado detêm esse poder. Esta variante é encontrada em países com regimes híbridos ou de baixa qualidade democrática (ex. Rússia, Turquia, Namíbia). Há relativo consenso que este subtipo está associado à instabilidade política gerada por conflitos Presidentes-Assembleia. No entanto, as constituições da Áustria e Islândia também adotam esse modelo, e na prática o primeiro-ministro e gabinete são coletivamente responsáveis apenas perante o Parlamento. Isto sugere que legados institucionais e fatores contextuais importam.

No modelo premier-presidencial, portanto, há potencialmente um conflito no âmbito do poder Executivo caso presidente e primeiro-ministro sejam de partidos diferentes. Esta situação surge quando o presidente é minoritário na Assembleia e, portanto, o presidente tem que se resignar a escolher o primeiro-ministro indicado pela maioria. Neste caso configura-se a coabitação, como no caso francês, onde o presidente não exerce liderança política e restringe-se à sua atuação no âmbito da esfera constitucional que lhe é delegada jurisdição, a política externa. Caso ambos sejam do mesmo partido, o presidente torna-se a figura dominante porque conta com a maioria da Assembleia. Isto aconteceu na França em 1986-1988, 1993-1995 e 1997-2002.

Elgie (2011) identificou três padrões possíveis generalizando esta distinção. O primeiro — com dinâmica parlamentarista — no qual os partidos controlam permanentemente o Executivo e a Assembleia, reduzindo o chefe de Estado a funções meramente simbólicas. O segundo — uma dinâmica diárquica — no qual ocorre a demarcação de áreas distintas de governo para o presidente e para o primeiro-ministro ou a ausência de uma hierarquia clara entre os dois ramos do Executivo. A terceira — uma dinâmica presidencialista — na qual o presidente controla o poder Executivo como em um sistema presidencialista puro. Este último caso caracterizou a experiência portuguesa de coabitação (Amorim 2022).

O semipresidencialismo seria teoricamente remédio eficiente para a situação I acima, em que o presidente perde apoio do Legislativo, mas se mantém no cargo até o final do mandato. Essa flexibilidade que deriva do parlamentarismo — chefes do Executivo e gabinete responsáveis perante o Legislativo — seria a principal vantagem, pois permitiria mudança de chefe do Executivo sem traumas. Mas potencialmente o semipresidencialismo do tipo presidente-parlamentar estaria sujeito a problemas de governabilidade, como no presidencialismo (embora potencialmente menos intensa). A solução premier-presidencial seria vulnerável a crises derivadas do Executivo dual e da coabitação em uma dinâmica, que se assemelha ao nosso arranjo do presidencialismo de coalizão, mas gerando crises de baixa intensidade. Aqui o Executivo minoritário é forçado a fazer concessões ao Legislativo. A crise de governabilidade só emerge em casos em que o Executivo unilateralmente busque impor sua agenda ao Congresso. A experiência brasileira sob Dilma e Bolsonaro tem mostrado que não houve esse confronto. O confronto, portanto, não tem base institucional, mas é condicional ao comportamento — decisões políticas — do presidente, como ocorreu no passado. A *situação II* também seria dificultada, em tese, sob o semipresidencialismo premier-presidencial: o primeiro-ministro é responsável perante a Câmara, que o escolhe indiretamente.

E também poderia teoricamente mitigar problemas de ingovernabilidade fiscal do presidencialismo multipartidário (*situação IV*) que

resultariam do fato de que o Legislativo não internaliza os custos coletivos de suas decisões orçamentárias porque inexistente responsabilização coletiva do governo. Sob o semipresidencialismo, teoricamente, a estrutura de incentivos subjacente à formação de governos no país também mudaria, diminuindo problemas de inteligibilidade do sistema para o cidadão comum (*situação V*). Estes dois aspectos estão relacionados ao sistema partidário. O eleitorado teria incentivos em eleger representantes partidários, porque o voto passaria a ter impacto sobre a eleição do primeiro-ministro.

Como assinalado anteriormente, o semipresidencialismo, proposto como remédio institucional para as patologias que afligem nosso sistema político, está associado teoricamente a múltiplos equilíbrios, sendo imprevisível o resultado da sua adoção para uma situação específica como a brasileira. Mesmo em relação a uma comparação entre presidencialismo, parlamentarismo e semipresidencialismo, Elgie (2016), o mais respeitado analista da questão, concluiu em uma resenha da literatura quantitativa e qualitativa sobre o assunto que “assim, após tantos estudos, pelo menos em termos da evidência empírica, ainda não podemos bater o martelo”. (Elgie 2016, 60, tradução livre). Essa conclusão sugere cautela. Mais importante, há evidências que “o semipresidencialismo tem o potencial de gerar linhas confusas de autoridade política entre o presidente, o primeiro-ministro e o Poder Legislativo, que resulta em coabitação. O consenso acadêmico pende contra este tipo de Sistema de governo”. O suposto de que a terapia irá funcionar é hiperinstitucionalista: não se considera a incerteza que envolve mudanças em certas regras do jogo, com a manutenção de outras (por exemplo, a regra eleitoral). O presidencialismo de coalizão provavelmente não retornará ao equilíbrio de presidente forte anterior, mas o Executivo se fortalecerá quando contar *inter alia* com mais poderes partidários (expandindo sua bancada), houver maior congruência entre as preferências da Coalizão de governo e a mediana do Congresso; quando a taxa de coalescência entre Gabinete e Câmara for mais elevada (o que depende da gestão da coalizão); além de fatores contextuais favoráveis no que diz respeito à economia, popularidade presidencial, avaliação do governo, e menor polarização.

Há adicionalmente a questão da viabilidade política da mudança. A popularidade recente do semipresidencialismo nas novas constituições das democracias da quarta onda se explica em função dos interesses envolvidos: Ele proporciona um compromisso claro entre as forças políticas que desejam o presidencialismo, geralmente porque calculam que seu partido vencerá a presidência, e aqueles que desejam o parlamentarismo, geralmente porque acreditam que não são suficientemente fortes para vencer a presidência, mas têm chances de entrar em um governo de coalizão, compartilhando então o Poder Executivo (ibid.)

O mesmo argumento vale em relação à possibilidade de mudança de regime. As forças políticas com chances de alcançar a presidência no Brasil irão se opor fortemente à mudança, e provavelmente poderão ter capacidade de influenciar a opinião pública contra a proposta. Na atual conjuntura, como no passado, ela poderá ser politizada como um golpe parlamentar. Particularmente em uma conjuntura em que o Legislativo atingiu um pico negativo de popularidade. A proposta nascerá com um déficit potencial de legitimidade, mesmo com a postergação no tempo (*vacatio legis*) da implementação da medida para 2034. Sua aprovação enfrentará assim grandes obstáculos.

Uma estratégia minimalista envolveria reformas:

I. no sistema orçamentário que mitigariam as situações III (Ingovernabilidade devido à irresponsabilidade fiscal legislativa); e IV (Perda de racionalidade coletiva das políticas públicas em virtude do comportamento individual localista);

II. no sistema eleitoral, no sentido de um sistema eleitoral misto.

As reformas no sistema orçamentário envolveriam a adoção de mecanismos que reduzam o individualismo na formulação de emendas orçamentárias e aumentem os incentivos partidários e de bancada. Estas mudanças devem implicar mudanças internas no processo orçamentário no interior do Congresso, preservando-se a autonomia legislativa. As propostas que visam fortalecer o papel do Executivo encontrariam grandes dificuldades para se materializar. As mudanças devem

fortalecer sobretudo o trabalho das comissões permanentes temáticas no processo legislativo da Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Aqui o diagnóstico em Bijos (2021) é particularmente apropriado.

No entanto, permanece latente a possibilidade de conluio entre parlamentares deputados envolvendo projetos paroquialistas nas instâncias decisórias. A estrutura de incentivos só seria alterada efetivamente com a alteração das regras eleitorais, que fortaleçam os partidos. A adoção de um sistema eleitoral misto, combinando voto em lista e distritos uninominais, reforçaria os partidos ao mesmo tempo em que não eliminaria a responsabilização individual de parlamentares.

Marcus André Melo é professor titular de ciência política da Universidade Federal de Pernambuco e colunista semanal da Folha de S. Paulo. PhD pela Sussex University, foi Fulbright Scholar no MIT e Professor Convidado da Yale University. É autor e co-autor de livros como *Brasil in Transition: Beliefs, Leadership and Institutional Change*, Princeton, 2016 e *Making Brazil Work: checking the president in a multiparty system*, Palgrave-McMillan, 2013.

Referências

Almeida, Acir. 2014. "A Produção Legislativa No Pós-1988: Tendências Recentes e Desafios." In *Brasil Em Desenvolvimento 2014 - Estado, Planejamento e Políticas Públicas*, Brasil: o estado de uma nação, Brasília: IPEA. 247–60.

Ames, Barry (2009) *The deadlock of democracy in Brazil*, University of Michigan Press.

Amorim Neto, Octávio (2006) "A reforma do sistema de governo: rumo ao parlamentarismo ou ao semipresidencialismo?" In orgs. L. Rennó, L. Soares e A. Gláucio *Reforma Política: Lições da História Recente*, Rio de Janeiro, FGV, 316-344.

Amorim Neto, Octávio (2006) *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Editora da FGV.

Amorim Neto, Octavio (2022) "Semi-presidentialism in Portugal: quarrels amidst institutional stability", in Jorge M, Pedro C Magalhaes, A Costa Pinto eds. *Oxford Handbook of Portuguese Politics*, Oxford University Press.

Bijos, Paulo R S (2021) Governança legislativa orçamentária, da fragmentação paroquialista à priorização estratégica, Estudo Temático 8/2021. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Câmara dos Deputados.

Bonfim, Raul, Joyce Hellen Luz e Vitor Vasquez. 2023. "Mandatory Individual Amendments: a Change in the Pattern of Executive Dominance in the Brazilian Budgetary and Financial Cycle." *Brazilian Political Science Review*, 17(2): 1-31.

Bueno, Nathalia (2018) "Bypassing the Enemy: Distributive Politics, Credit Claiming, and Non-state Welfare Provision." *Comparative Political Studies*, 51(3), 304-340.

Diniz, Vítor de Almeida (2016), PEC do orçamento impositivo: um sonho que virou realidade? Tese de Mestrado em Ciência Política, FFCH/USP.

Doyle, David, e Robert Elgie. (2016) Maximizing the Reliability of Cross-National Measures of Presidential Power. *British Journal of Political Science*, 46(4):731-74.

Elgie, Robert (2011) *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*. Oxford: Oxford University Press.

Elgie, Robert (2016) "Varieties of presidentialism & of Leadership outcomes", *Daedalus: American Academy of Arts and Sciences*, (145 (3), 57-68.

Faria, Rodrigo O (2023) Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão, Blucher.

Lima, Hermes, (1954) *Lições da Crise*, José Olympio Editora.

Meireles, Fernando (2024), A política distributiva da coalizão, *Dados. Revista de Ciências Sociais*, 67 (1),1-50.

Melo, Marcus André (2010) Strong presidents, robust democracies? Separation of powers and the rule of law in Latin America, *Brazilian Political Science Review*, 3 (2).

Melo, Marcus André (2017) A Malaise política no Brasil: causas reais e imaginárias, *Journal of democracy*, 6 (2), 69-95.

Melo, Marcus André and André Regis de Carvalho (2023) "A tropical game of thrones: courts and executive -legislative relations from Bolsonaro to Lula", in Richard Bourne ed., *Brazil after Bolsonaro: the comeback of Lula da Silva*, New York, Routledge.

Melo, Marcus André (2024) *Por que a democracia brasileira não morreu?* São Paulo, Companhia das Letras.

OECD (2021). *Latin American Economic Outlook*.

Pereira, Carlos, Fred Bertholini e Marcus André Melo (2023) "Congruent we govern: cost of governance in multiparty", *Government and Opposition*, 58(4):843-861.

Power, Tim and César Zucco (2021) Fragmentation without cleavages: endogenous fractionalization in the Brazilian party system, *Comparative Politics*, 53 (3), 477-500.

Raile, Eric, Carlos Pereira e Frederico Bertholini (2011) "The Executive toolbox: building legislative support in multiparty Presidential regime", *Political Research Quarterly*, 64 (2) 323- 343

Rey, Beatriz (2023) "O Congresso e o balanço de poder no Brasil", *Journal of Democracy*, 12 (2).

Romero, Sílvio (1893) *Presidencialismo ou parlamentarismo na República brasileira*. Cartas ao conselheiro Rui Barbosa, Rio de Janeiro: Companhia impressora

Senado Federal (1956) *Sugestões para a Reforma Constitucional apresentada ao Ministro Nereu Ramos pela Comissão Especial de Juristas em março de 1956*, Departamento de Imprensa Nacional, 1956.

Svitlana, Chernykh, David Doyle e Timothy Power (2017) "Measuring Legislative Power: An Expert Reweighting of the Fish-Kroenig Parliamentary Powers Index", *Legislative Studies Quarterly*, 42 (2) 295-321.

Shugart, Matthew e John Carey (1992) *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge University Press.

Wehner, Joachim (2006) "Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions", *Political Studies*, 74 (4), 767-785.

A desconexão entre sociedade e representação parlamentar no Brasil

Marcus Pestana

Introdução: sistema de governo e partidos políticos

Não é de hoje que são discutidas as disfuncionalidades do sistema político brasileiro. Há claras distorções acumuladas nas regras que regem a representação popular e o processo decisório das instituições democráticas. A dinâmica da política brasileira não conduz a boas condições de governabilidade e governança. Não há formação clara de maioria e minoria parlamentares. A estabilidade política é conquistada no ambiente pós-eleitoral, através de negociações envolvendo verbas orçamentárias e cargos no governo com a formação de alianças parlamentares fluídas, extremamente heterogêneas e sem densidade programática. E mesmo assim, atualmente, isto não assegura a maioria parlamentar em votações cruciais.

Não há envolvimento intenso e eficaz da sociedade nas decisões parlamentares. O princípio central da democracia, a *accountability*, não se faz presente. Os canais e as ferramentas de responsabilização, prestação de contas, transparência e controle social são frágeis e diluídos. Evidentemente, segmentos sociais, corporações, setores econômicos, movimentos temáticos, os mais diversos interesses organizados exercem pressão legítima sobre as decisões operadas no parlamento. A imprensa e as redes sociais também são instrumentos de controle social difuso e indireto. Mas nossa organização política não estabelece uma conexão clara entre as escolhas eleitorais, acompanhamento dos mandatos, avaliação de desempenho, dos votos e dos posicionamentos e responsabilização e reposicionamento político ou não do eleitor na eleição subsequente.

Tudo começa na própria configuração do sistema de governo. A transição do autoritarismo para a democracia no Brasil nos legou uma Constituição de espírito parlamentarista, mas a vigência de um presidencialismo forte, centralizado essencialmente na figura do presidente da República, com um parlamento caudatário, mas com poder crescente ao longo dos anos, sendo que não há vínculo direto entre eleições presidenciais e parlamentares. Mostra disso é que nunca o partido do presidente da República, seja qual tenha sido, passou perto de ter maioria isolada no Congresso Nacional, diferente do que ocorre nas democracias maduras. O chamado “presidencialismo de coalizão”¹ mostrou eficácia enquanto a base de sustentação do governo se ancorava em três ou quatro partidos políticos. A pulverização excessiva da representação parlamentar, subproduto das inadequadas regras que regeram, nas últimas décadas, nosso sistema eleitoral, derivou em experiências diversas desde a tentativa de um “bonapartismo de confronto” à tentativa de cooptação fisiológica e patrimonialista, chegando à relativa predominância atual do Congresso Nacional sobre o Poder Executivo.

Diferente dos sistemas parlamentaristas que permitem soluções ágeis e efetivas para situações, como nos recentes impasses em Portugal e Espanha, a formação da coalizão semáforo na Alemanha, a crise de hegemonia em Israel ou o desfecho do meteórico governo de Liz Truss com a transição para o primeiro-ministro Rishi Sunak, no Reino Unido, aqui, no Brasil, a perda de legitimidade e apoio político de um governo transforma-se, dada a rigidez dos mandatos no presidencialismo, num traumático e longo processo de *impeachment*, deixando abertas sequelas graves no jogo democrático e contaminando as relações entre o Poder Executivo e o Parlamento. Nas democracias avançadas, a maioria parlamentar e a estabilidade governamental são construídas previamente, dentro do ambiente eleitoral, a partir da correlação de forças determinada pela sociedade nas eleições. No Brasil, o apoio parlamentar é negociado a posteriori e sem conexão direta com o processo eleitoral, que se dá com dinâmicas paralelas, dife-

1. Abranches, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro, Dados, volume 31, n. 1, Rio de Janeiro, 1988.

renciadas e desconectadas na eleição do Executivo e do Legislativo. O eleitor sabe com razoável clareza porquê votou em determinado candidato à presidência da República, quais os valores e conteúdos presentes nessa escolha. No entanto, as eleições parlamentares não geram vínculos consistentes e nexos político claro, e raramente um parlamentar brasileiro é eleito amarrado a um projeto nacional de poder, a uma candidatura presidencial e em diretrizes programáticas mais rígidas. A dinâmica de relacionamento entre o Executivo e o Congresso Nacional se apresenta como um fenômeno razoavelmente distante da base da sociedade, uma relação intra-elites, sendo o eleitor conduzido ao papel de acompanhamento passivo da realidade do poder em Brasília, sem exercer influência, avaliação e controle diretos e efetivos sobre seu representante parlamentar, já que os vínculos entre representantes e representados são extremamente tênues no Brasil, como procuraremos demonstrar adiante.

A opção parlamentarista foi derrotada, por larga maioria, em dois plebiscitos realizados em 1963 e 1993, tornando praticamente vencida essa discussão, apesar dos evidentes gargalos existentes no funcionamento do presidencialismo brasileiro, agravados com o passar do tempo, colocando em conflito a opção eleitoral da sociedade nas eleições presidenciais e a correlação de forças no Congresso Nacional, determinadas nas mesmas eleições, mas com lógicas diferentes. Isso não impediu o nascimento, ao nível das elites políticas, da discussão sobre a adoção, no Brasil, do semipresidencialismo, inspirado nas experiências de Portugal e da França. No entanto, o debate sobre o tema não ganhou fôlego e não se enraizou no seio da sociedade.

Também a forma de organização de nosso sistema partidário aguça a fragilidade do funcionamento da democracia brasileira. No período autoritário, tivemos a vigência do bipartidarismo, quando a ARENA reunia a base de apoio ao regime militar e o MDB organizava a frente ampla pela redemocratização. O pluripartidarismo foi retomado a partir da Lei Federal 6.767, de 20 de dezembro de 1979. Daí emergiu um quadro partidário com razoável solidez política-ideológica, sob a liderança de políticos como Ulysses Guimarães, Tancredo Neves, Brizola, Lula, Aureliano Chaves, Maluf. A reforma partidária foi engendrada

como manobra do governo autoritário em seus estertores, visando dividir a frente única democrática, e as etapas finais do processo de redemocratização ainda estavam para ocorrer: a vitória do candidato da oposição Tancredo Neves, por via indireta, em 1985, e a promulgação da nova Constituição Federal em 1988.

Já nas primeiras eleições presidenciais pós-redemocratização, em 1989, as lideranças tradicionais, que emergiram a partir da reforma de 1979 e da anistia política, foram derrotadas por um outsider, Fernando Collor, filiado a um partido que na verdade era inexistente, utilizando pioneiramente ferramentas modernas de marketing político, e que foi eleito sem base de apoio parlamentar, o que teve reflexo em seu impeachment e afastamento em 1992. Durante os dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (1995/2002), eleito pela vitória de uma ideia e uma política – a estabilização da economia e o Plano Real – a maioria parlamentar, que assegurou as condições de governabilidade e viabilizou a consolidação do plano de estabilização e das reformas estruturantes propostas, era baseada em apenas três partidos (PSDB, PMDB e PFL).

A crescente e disfuncional pulverização do quadro partidário foi desencadeada no início do século 21. De 1994 a 2014, todas as eleições presidenciais foram polarizadas por dois partidos, PSDB e PT, que disputaram todos os segundos turnos. No entanto, a configuração da representação parlamentar na Câmara dos Deputados e no Senado Federal passou a refletir a dispersão partidária, com dezenas de partidos satélites orbitando em torno do poder presidencial, sem identidade prévia e afinidade ideológica firme com nenhum dos dois polos que protagonizavam a disputa majoritária. A formação de uma coalizão governamental, consistente e operacional, passou a ficar cada vez mais complexa. Para isso, muito contribuiu a decisão unânime do Superior Tribunal Federal, em dezembro de 2006, declarando inconstitucional a cláusula de barreira de 5% dos votos nacionais para que os partidos políticos fizessem jus à representação parlamentar, medida aprovada pelo Congresso Nacional em 1995 para vigorar em 2006, com o objetivo exatamente de garantir um sistema partidário mais nítido, enxuto, consistente e racional.

Hoje existem 29 partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, 23 dos quais elegeram parlamentares em 2022. O ápice da pulverização partidária foi em 2018, com 30 partidos representados na Câmara dos Deputados. O problema não reside apenas no número de partidos com representação no Congresso Nacional, mas também no grau de dispersão parlamentar. O PT, partido do presidente da República, tem, a partir de 2023, apenas 68 cadeiras em um total de 513 cadeiras existentes na Câmara dos Deputados, ou seja, pouco mais de 13% da representação parlamentar. Diante desse cenário de deterioração crescente das condições de governabilidade e da disfuncionalidade evidente das regras que regiam o sistema político, o Congresso Nacional aprovou, em 2017, a cláusula de desempenho – que impede que um partido que não alcançar determinado percentual crescente de votos a cada eleição tenha acesso ao tempo de propaganda partidária em rádio e TV, ao fundo partidário e ao funcionamento pleno no Congresso Nacional – e o fim das coligações proporcionais, pondo fim à diluição das chapas para a eleição de deputados, formada por vários partidos, onde o eleitor votava em um liberal e ajudava eleger um socialista ou vice-versa. Essas medidas vigoraram já nas eleições de 2018. O efeito positivo das mudanças em favor da racionalização e da melhoria de qualidade do quadro partidário brasileiro resultou até agora em cinco incorporações (Patriota-PRP, PCdoB-PPL, Podemos-PHS, Podemos-PSC e Solidariedade-PROS), três federações (PT-PCdoB e PV, PSDB-Cidadania, PSOL-Rede) e uma fusão (PTB-Patriota).

Ainda assim, as regras que regulam o funcionamento dos partidos políticos não estimulam a democracia interna e a institucionalização dos partidos, sendo extremamente favoráveis à predominância das direções nacionais sobre a vida partidária em todo o país. O poder discricionário e centralizado das cúpulas partidárias é enorme na gestão dos Fundos Partidário e Eleitoral, na definição das diretrizes políticas, na construção das alianças e na nomeação e destituição de executivas estaduais e municipais provisórias.

As mudanças no sistema de governo e nas regras de funcionamento dos partidos políticos têm se mostrado difíceis e complexas a cada tentativa de reforma política no Congresso Nacional. E a socie-

dade fica alheia ao tema, já que o seu impacto se dá indiretamente no cotidiano da população, ao delimitar regras que regem e a forma como se dão as relações entre Poder Executivo e Poder Legislativo e entre as elites políticas, o sistema eleitoral e o poder, como se esses fossem assuntos exclusivamente “dos políticos”. Entretanto, o distanciamento do eleitor em relação ao jogo político se deve sobretudo às limitações e mazelas de nosso sistema eleitoral, que passaremos a discutir agora.

O “Calcanhar de Aquiles”: o sistema eleitoral

“O sistema eleitoral é o conjunto de normas que define como o eleitor poderá fazer suas escolhas e como os votos serão contabilizados para ser transformados em mandato”.²

Se é verdade que o sistema de governo tem impacto maior na relação entre as instituições republicanas e democráticas, e o sistema partidário na relação entre as elites políticas e a dinâmica do poder, é no sistema eleitoral – espaço onde o cidadão-eleitor deveria ocupar papel central – que se dá o contato direto da população com as definições que resultarão na eleição de sua representação política, como fonte legítima e originária do poder democrático e do processo decisório.

Embora as experiências de exercício de democracia direta sejam cada vez mais frequentes através de plebiscitos, referendos, audiências e consultas públicas e redes sociais, a democracia representativa ainda se revela insubstituível no exercício do poder de governar e legislar. E cada sistema democrático ergue o seu arcabouço normativo para reger as formas de escolha dos representantes da sociedade. Como veremos, a experiência brasileira do voto nominal proporcional sem delimitação territorial restrita é absolutamente original, o que, em si, não é nem bom nem ruim. Esse julgamento procuraremos processar adiante com base em números e evidências. Mas, para isso, faz-se

2. Nicolau, Jairo Marconi. *Sistemas Eleitorais*/Jairo Nicolau. 6ª. ed. – Rio de Janeiro – Editora FGV, 2012. Página 11

necessário previamente resgatar uma breve discussão teórica e histórica sobre os sistemas eleitorais nas democracias modernas.

“Sistemas eleitorais fazem uma grande diferença para a configuração do sistema partidário, para a natureza do governo (coalizão ou unipartidário), para o tipo de escolha que os eleitores podem fazer em uma eleição, para como os eleitores podem controlar seus representantes, para o comportamento dos parlamentares, para o grau em que o Parlamento seja composto por pessoas de diversos tipos e origens, para a extensão em que existe democracia e coesão no interior dos partidos e, obviamente, para a qualidade de governo e, por isso, para a qualidade de vida dos cidadãos governados”. (Gallagher e Mitchell)³

Fica claro que o coração do sistema político se encontra no terreno onde o cidadão transfere o poder, que emana do povo, para sua representação. Todo e qualquer sistema representativo carrega em si distorções inevitáveis, já que ao estabelecer regras, normas e filtros, a vontade direta da sociedade é objeto de algum nível de desidratação. O tipo de sistema eleitoral adotado em cada país democrático pode agravar ou atenuar essa distância natural entre a democracia direta e a democracia representativa. Esse dilema se colocou desde o nascimento da democracia moderna na Inglaterra, nos EUA e na França.

As democracias nascentes adotaram o sistema eleitoral baseado no voto distrital puro. E nos três países precursores da democracia representativa moderna prevalece até hoje essa opção, com algumas diferenciações, fruto das escolhas coletivas e democráticas ao longo da história. Na França, por exemplo, de forma peculiar, a eleição distrital dos membros da Assembleia Nacional se dá em dois turnos, privilegiando a construção de consensos mínimos à polarização política.

As democracias avançadas e maduras, independente das nuances e detalhes que caracterizam seus sistemas eleitorais, fundamen-

3. Citados por Nicolau, Jairo Marconi. *Sistemas Eleitorais*/Jairo Nicolau. 6ª. ed. – Rio de Janeiro – Editora FGV, 2012. Página 9.

tam a representação popular na proximidade territorial entre representados e representados ou no programa partidário, nas ideias e nos compromissos ideológicos. Isto resultou nas escolhas políticas dos partidos mundo afora. Os sistemas democráticos originários, como vimos, optaram por ancorar a representação na proximidade territorial de representantes e representados, com o voto distrital puro, quando a eleição dos parlamentares se dá pelo critério majoritário em distritos de eleitorado reduzido, em territórios razoavelmente pequenos, com número restrito de candidatos – apenas um por partido ou independentes com regras rígidas e exigentes – e conexão direta da escolha com o controle social posterior. O nível de conhecimento e o acompanhamento dos mandatos é grande, e os poucos adversários derrotados agem como ferramenta de cobrança e controle em um eleitorado circunscrito, o que obriga a comunicação direta da representação com o eleitor e a promoção do debate plural e democrático sobre os rumos do país em nível descentralizado e local.

O voto distrital puro baseia a representação na referência e proximidade territorial, fortalecendo os instrumentos de controle direto do eleitorado sobre seu representante. Representantes que cometem falhas graves ou se envolvem em casos de desvios éticos e comportamentais dificilmente sobrevivem 48 horas no mandato, tal a pressão da comunidade local.

Nenhum sistema representativo é perfeito. Há sempre vieses e filtros imperfeitos. O sistema distrital puro é criticado por favorecer uma realidade bipartidária e sufocar minorias temáticas. E isso, de fato, é uma realidade, principalmente nos EUA e no Reino Unido. Na França, um quadro mais despolarizado começou a se esboçar. Mas, a democracia sempre tem poros para absorção das demandas diversas. As minorias temáticas, mesmo no sistema distrital puro, procuram se organizar dentro dos grandes partidos majoritários. Sem dúvida, cada deputado no Reino Unido foi avaliado severamente por sua comunidade local em função de seu posicionamento diante do Brexit e suas consequências. Já os deputados franceses serão responsabilizados por suas posturas diante das reformas propostas por Emmanuel Macron. E os deputados americanos responderão por seu posicionamen-

to diante da invasão do Capitólio na proclamação da vitória de Joe Biden. O custo político de cada posicionamento de um representante e o nível de sua responsabilização são altos.

O voto é a fonte da representação popular. A configuração parlamentar deve procurar refletir o mais fielmente possível a vontade do eleitorado, ou seja, da sociedade. Os filtros introduzidos pelo sistema eleitoral aproximam ou distanciam a realidade desse objetivo.

Os partidos políticos de esquerda, ao romperem com o bolchevismo e aderirem à tese da democracia como valor universal e permanente, no início do século 20, particularmente na Alemanha, mais focados nos programas partidários, defenderam a ideia do voto proporcional na lista partidária. Com diferentes configurações, é o que hoje vige na Itália, em Portugal e na Espanha, por exemplo. Diferente do voto distrital puro, no qual o controle social se dá individualmente sobre o representante eleito no distrito, o voto proporcional em lista partidária impõe um controle sobre o coletivo partidário, suas práticas, seus resultados no governo e no parlamento, suas ideias e propostas. Se o desempenho do partido gera ganhos para a sociedade e desperta aprovação popular, o partido coletivamente é premiado na eleição seguinte. Se, por outro lado, as coisas não vão bem, o partido é punido pelo eleitorado. O PS português será julgado, nas próximas eleições, tendo em vista as recentes denúncias de desvios e corrupção que levaram à renúncia do primeiro-ministro António Costa. O PSOE e o PP espanhóis serão avaliados futuramente em função da percepção popular sobre as condutas tidas diante do impasse para formação do novo governo, já que nenhum dos dois maiores partidos fez maioria absoluta isoladamente para formação do governo, o que os obrigou a negociações com as minorias nacionalistas catalã e basca. O desempenho do partido da primeira-ministra italiana Giorgia Meloni, o Fratelli d'Italia, e do PD, seu maior opositor, dependerá dos resultados econômicos e sociais do atual governo de direita. O eleitor vota na sigla partidária e não nos candidatos, como ocorre no voto distrital puro.

O voto proporcional em lista partidária é criticado pela despersonalização e diluição da representação nas grandes estruturas par-

tidárias. O controle social é sobre o partido político, suas atitudes e resultados gerados a partir delas. O julgamento e a avaliação são na perspectiva coletiva e institucional, e não individual.

As limitações evidenciadas e as críticas aos dois sistemas eleitorais clássicos levaram, ao final da Segunda Grande Guerra, com a Alemanha destruída, a um acordo entre conservadores – que defendiam o voto distrital puro – e os social-democratas – que defendiam o voto proporcional em lista – ao surgimento do modelo de sistema eleitoral regido pelo voto distrital misto. Parte da representação enraizada nos programas partidários, com o voto na lista partidária, parte da representação baseada na proximidade com o eleitor nos territórios reduzidos dos distritos eleitorais. A aposta foi atenuar os problemas verificados nos dois sistemas clássicos e potencializar suas qualidades. Essa mesma opção foi adotada por países como Japão e Coreia do Sul.

Diante dessa experiência universal histórica das mais diversas democracias maduras nos mais variados países do mundo, o Brasil optou, na redemocratização, por um sistema original, sem antecedentes em nenhuma democracia madura do mundo: o sistema nominal proporcional em circunscrição estadual ampla. Inicialmente, isto não se mostrou um problema, diante do bipartidarismo praticamente vigente na década dos anos de 1980 e o experimento do voto vinculado em 1982, e da dispersão partidária moderada nos anos de 1990.

A desconexão entre as eleições presidenciais e as parlamentares se manifestou já precocemente na eleição, no mandato e no processo de impeachment do primeiro presidente eleito pós-redemocratização, Fernando Collor, em 1989. A eleição posterior de Fernando Henrique Cardoso, em 1994 e 1998, e seu governo, foram fundamentados em sólido sucesso do programa de estabilização da economia, na busca pela sociedade de segurança governamental e pela sustentação política de uma aliança entre PSDB, PFL e MDB, secundada por partidos menores, sem maior expressão parlamentar e política.

As deficiências de nosso sistema eleitoral começaram a se manifestar de uma forma mais pronunciada a partir das eleições de 2002.

Pela primeira vez, foi eleito um presidente da República claramente de esquerda. No entanto, seu partido, o PT, embora tenha tido expressivo crescimento, fez apenas 91 deputados federais entre as 513 cadeiras disponíveis, ou seja, 17,7% do total. Somou-se a isto cerca de 7% de aliados eleitos por outros partidos de esquerda. A formação da maioria parlamentar de sustentação do novo governo passou a ser um grande desafio. Um partido de esquerda vitorioso nas eleições presidenciais tendo que negociar a formação de uma base de apoio parlamentar com partidos políticos conservadores e de centro-direita. Isto expôs as fragilidades de nosso sistema eleitoral e ocasionou crises políticas posteriores em função das dificuldades de formação de uma base de apoio parlamentar e das estratégias usadas para envolver deputados sem identidade ideológica com o governo. As crises subsequentes por denúncias de corrupção, nascidas no relacionamento de parlamentares com a máquina do governo, eram acompanhadas difusamente pela população através da imprensa, mas sem canais efetivos para o eleitor influenciar no posicionamento de seu representante, que, como veremos, sequer era identificado pelos eleitores.

Daí para a frente, a realidade política se deteriorou. Tanto os governos de esquerda, liderados pelo Partido dos Trabalhadores e seus presidentes Lula e Dilma Rousseff, quanto o governo de direita, eleito em 2018, liderado pelo presidente Jair Bolsonaro, não emergiram das urnas com maioria parlamentar previamente assegurada. Como já dito, a pulverização, a fragmentação e a dispersão parlamentar só fez aumentar os desafios da governabilidade e da boa governança. Até que chegamos ao paradoxo de 2022: a mesma eleição gerando um governo de esquerda com um parlamento majoritariamente conservador e liberal.

Nossa representação parlamentar não está ancorada em laços sólidos entre representantes e representados nos espaços territoriais dos distritos eleitorais, já que centenas de candidatos a deputado competem em busca do voto do eleitor em territórios imensos de circunscrições eleitorais estaduais que mais se assemelham ao espaço territorial de um país. Só para retratar e exemplificar a irracionalidade de nosso sistema eleitoral, em 2022, em Minas Gerais, 1.071 candi-

dados a deputado federal disputaram o voto de 16 milhões de eleitores (16.290.870 para ser exato), em um território equivalente a países como a Espanha (voto na lista partidária) e a França (voto distrital puro). Qual critério o eleitor pode utilizar para comparar mais de mil candidatos e fazer sua escolha, sendo que a maioria deles nem terá a oportunidade de conhecer? Qual é a qualidade da representação que pode se extrair de um processo com essas características? O eleitor, em sua esmagadora maioria, não tem a menor ideia de como o seu voto é transformado em mandato parlamentar, dada a complexidade das regras que regem o sistema nominal proporcional brasileiro.

Por outro lado, a multiplicidade de partidos inorgânicos, heterogêneos e com baixa consistência política e ideológica impede que a representação se ancore nas ideias, nos programas de governo. A discussão estratégica nacional fica reservada aos candidatos à presidência da República. A corrida por uma cadeira parlamentar se dá, na maioria absoluta dos casos, como empreitada individual, desconectada dos programas partidários, sem gerar compromissos claros e responsabilidades inequívocas do candidato junto à população. A maioria dos parlamentares toma posse disposta a apoiar o presidente da República eleito em troca de uma boa relação com o governo, independente de ele ser de centro, direita ou esquerda e de seu apoio e vinculações no processo eleitoral. A representação parlamentar definitivamente não é amarrada a um programa de governo defendido durante a campanha. Os ajustes para a governabilidade são processados a posteriori.

As principais debilidades de nosso sistema eleitoral são, portanto:

1. Não gerar vínculos sólidos entre representantes e representados, impedindo o exercício democrático da prestação de contas, responsabilização e do controle social, como ficará sobejamente demonstrado no próximo capítulo;
2. Transformar as eleições em processos excessivamente caros, dada a extensão territorial do campo de disputa eleitoral e a individualização da competição;

3. Minar a unidade e a solidez dos partidos políticos, já que a competição é transferida, em nosso sistema, preferencialmente para o interior dos partidos. O confronto direto não é contra os adversários, mas com os candidatos do próprio partido. Todos somam para a legenda, mas a definição da ocupação das cadeiras que o partido proporcionalmente ocupará impõe a competição interna. Diferente do voto distrital ou do voto em lista partidária, que alimentam a unidade e a solidariedade partidária, o nosso sistema implica na concorrência direta entre aqueles que supostamente são possuidores de maior identidade de pensamento e ação;

4. Não favorecer a formação de maioria e minoria parlamentares, já que as eleições presidenciais e as parlamentares têm lógicas próprias, desconectadas e paralelas, e a campanha parlamentar, em geral, é individualizada e pouco politizada, desprovida de solidez ideológica e de identidade partidária. A governabilidade e a boa governança são assim ameaçadas e passam a depender de um delicado e sofisticado processo de construção e negociação política feito, até certo ponto, fora do ambiente e do sentimento social produzido pelas urnas. As ruas, nesse caso, dão lugar aos bastidores de Brasília. É como se o eleitorado entregasse nas eleições uma procuração totalmente em branco, válida pelo prazo de quatro anos, para que os representantes eleitos construam o governo com determinado perfil, longe do acompanhamento, da avaliação e da interferência direta e próxima da sociedade.

Embora as distorções de nosso presidencialismo e a falta de solidez e organicidade dos partidos políticos brasileiros sejam problemas graves a serem enfrentados, o aspecto mais negativo de nosso sistema político é, sem dúvida alguma, a profunda dissociação entre eleitor e parlamentares, entre representantes e representados. É isso que tentaremos demonstrar a partir de agora.

Voto, memória e acompanhamento dos mandatos

O fundamento principal da democracia é que as instituições reflitam o mais fielmente possível a vontade da sociedade. Isso implica em que o sistema eleitoral, ao impor filtros e regras para a configuração da representação popular, distorça o mínimo possível o espírito do eleitor. Como já dito anteriormente, o sistema distrital puro permite ao eleitor um controle próximo de seu representante no âmbito de um território reduzido, no qual o parlamentar é bastante conhecido, já que disputou um pleito majoritário contra um número pequeno de adversários. E que esses candidatos derrotados exercem um papel de “advogados da minoria”, levantando o debate no distrito sobre todas as questões relevantes e polêmicas. Isso obriga o parlamentar, através de mecanismos de comunicação e mobilização locais no distrito, a explicar cada voto ou posicionamento político. O deputado distrital é a encarnação e a face visível das ideias, das propostas e das ações do partido no território restrito do distrito eleitoral.

Usemos o exemplo francês. A Assembleia Nacional Francesa tem 577 cadeiras, cada uma preenchida em um distrito eleitoral, que elege um único representante em processo majoritário de escolha em dois turnos. O tema mais destacado na França, nos últimos anos, foi a reforma do sistema previdenciário. O eleitorado no distrito não só conhece seu representante, como acompanha de perto seu posicionamento, sendo esse um elemento central para sua futura reeleição ou não. Portanto, se o parlamentar de um determinado distrito francês pertencer ao partido político do presidente Emmanuel Macron, o República em Marcha, agora denominado Renascimento, ele terá que convencer os eleitores de que o conteúdo da reforma é o melhor para o futuro do país. Enquanto isso, os candidatos derrotados do Reagrupamento Nacional de Marine Le Pen (direita) e do A França Insubmissa de Jean-Luc Mélenchon (esquerda) estimularão o debate, polemizando contra a reforma proposta pelo governo.

Já o voto em lista partidária permite um controle social sobre o coletivo partidário a partir das consequências de suas ideias e atitu-

des. O partido político identificado com avanços e vitórias econômicas e sociais é premiado. Ao contrário, o partido avaliado como promotor de retrocessos e fracassos é punido. A face individual da representação política, nesse sistema, não é tão visível. Prevaecem as siglas partidárias, embora dirigentes nacionais importantes sejam facilmente identificados pela população, como foram, no passado, Mário Soares, em Portugal, Felipe Gonzales, na Espanha, e, Berlusconi, na Itália, por exemplo.

Vamos exemplificar pela experiência espanhola. Nas próximas eleições parlamentares, certamente os candidatos do Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE) e do Partido Popular (PP), os dois maiores partidos políticos do país, serão julgados, premiados ou punidos a partir do juízo que a população construir sobre as atitudes de cada um na construção do novo governo, em um quadro de impasse caracterizado pelo fato de nenhum dos dois partidos ter atingido maioria absoluta do parlamento nas últimas eleições, e ter que negociar a formação do governo com siglas menores, inclusive as minorias nacionalistas da Catalunha e do País Basco.

No sistema distrital misto, há a combinação da dinâmica descrita nos parágrafos anteriores em relação ao distrital puro e à lista partidária. O eleitor, nesse caso, faz um duplo acompanhamento e o conseqüente julgamento crítico nas eleições futuras: fica de olho no representante distrital e também no comportamento das siglas partidárias. Foi assim, diante do fato de nenhum partido ter alcançado maioria absoluta no parlamento, na última eleição alemã, que a Social-democracia, os Liberais e os Verdes discutiram um programa de governo comum e a formação do governo sustentado pela Coalizão Semáforo (vermelho da social-democracia e amarelo dos liberais, somados aos verdes), jogando a União Democrata Cristã (CDU) de Angela Merkel para a oposição. Foi negociado um documento público de mais de 170 páginas que explicitava os objetivos e as metas do novo governo. Se o governo tiver êxito, os partidos do governo serão premiados, caso contrário, a oposição crescerá.

Portanto, fica claro que a qualidade da democracia se dá pela possibilidade de a população acompanhar e construir opinião sobre as

ideias e ações das lideranças políticas e de seus partidos. E para isso, o primeiro passo é o eleitor conhecer e acompanhar seu representante e os partidos políticos do país.

No caso brasileiro, o voto é nominal, na pessoa, não no partido político, embora o sistema seja proporcional e as vagas pertencerem aos partidos, a partir de complexos cálculos de quocientes eleitorais, sobras de votos e designação das vagas. Um jogo ininteligível para a maioria da população, já que as estruturas partidárias, em sua absoluta maioria, são fluídas, frágeis e sem enraizamento histórico, e o voto ser no indivíduo, que depois tem sua imagem diluída na paisagem política. O eleitor brasileiro, via de regra, deveria identificar como seu representante aquele em que votou, independente da filiação partidária, já que o voto é nominal.

Como isto se dá concretamente na realidade brasileira? Analisemos as tabelas 1 e 2 que retratam questões introduzidas em pesquisas de opinião pública realizadas pelo Instituto IPEC (Inteligência em Pesquisa e Consultoria Estratégica), nos anos de 2022 e 2023. A tabela 1⁴, relativa ao ano de 2023, registra o posicionamento do eleitor em setembro, um ano depois, portanto, das eleições gerais de 2022. Ao serem perguntados sobre se lembravam a quem tinham dado o seu voto para deputado federal, 64% dos entrevistados disseram que não. Apenas 30% deles guardava memória sobre o nome de seu representante. A situação se revelou um pouco melhor entre os homens e os de nível superior e pior entre jovens e idosos. De qualquer forma, todos os resultados em todas as faixas de sexo, idade ou escolaridade revelam um verdadeiro abismo entre representação parlamentar e sociedade. Ora, quem não sabe sequer identificar o nome de seu representante no Congresso Nacional, o que dirá sobre prestação de contas dos mandatos, acompanhamento dos votos e posicionamentos do representante, estabelecimento de uma avaliação permanente de seu parlamentar. Os resultados, nesta mesma pesquisa, não diferem muito quando são colocados em teste os nomes dos senadores da República.

4. Pesquisa de Opinião Pública sobre Democracia – IPEC / Setembro de 2023

Tabela 1

IPEC - Pesquisa de opinião pública - JOB0257/2023 - Brasil

P.01A) Você se lembra em quem votou para Deputado(a) Estadual nas eleições gerais de 2022?

	Total	SEXO		IDADE					ESCOLARIDADE		
		MAS	FEM	16 A 24	25 A 34	35 A 44	45 A 59	60 A MAIS	ENS. FUND.	ENS. MÉDIO	SUPE-RIOR
Base	2000	966	1034	324	457	425	486	308	699	817	484
Sim	30%	35%	25%	21%	31%	33%	32%	28%	24%	28%	40%
Não	64%	58%	70%	68%	62%	63%	64%	67%	71%	64%	55%
Não votou em 2018 (Esp.)	6%	7%	5%	10%	7%	3%	4%	4%	4%	7%	4%
Não respondeu	1%	0%	1%	0%	0%	0%	1%	1%	0%	1%	1%

Fonte: IPEC - PESQUISA DE OPINIÃO PÚBLICA - SETEMBRO/2023

Quando analisamos os dados de agosto de 2022, presentes na Tabela 2⁵, produzidos pelo mesmo IPEC, relativos, portanto, aos eleitos em outubro de 2018, com um espaço de tempo maior entre a eleição e a pesquisa, o quadro se agrava ainda mais. Diante da mesma pergunta, 71% dos entrevistados disseram não se lembrar do nome de seu deputado federal. Apenas 18% identificaram o representante parlamentar em quem votou. Nesta pesquisa de 2022, o quadro era um pouco melhor entre os homens e os com ensino médio e superior. Mais uma vez, de forma ainda mais radical, os dados demonstram a distância absurda que nosso sistema eleitoral produz entre representantes e representados.

5. Pesquisa de Opinião Pública sobre Democracia – IPEC / Agosto de 2022

Tabela 2

IPEC - Pesquisa de opinião pública - JOB1558-2/2022 - Brasil

P.01A) Você se lembra em quem votou para Deputado(a) Estadual nas eleições gerais de 2018?

	Total	SEXO		IDADE					ESCOLARIDADE		
		MAS	FEM	16 A 24	25 A 34	35 A 44	45 A 59	60 A MAIS	ENS. FUND.	ENS. MÉDIO	SUPE-RIOR
Base	2000	933	1067	294	385	413	536	372	740	779	481
Sim	18%	21%	15%	11%	19%	18%	20%	19%	15%	18%	22%
Não	70%	66%	74%	54%	73%	73%	73%	74%	76%	67%	66%
Não votou em 2018 (Esp.)	11%	12%	10%	33%	8%	8%	6%	7%	8%	14%	11%
Não respondeu	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	1%	1%	1%

Fonte: IPEC - PESQUISA DE OPINIÃO PÚBLICA - AGOSTO/2022

Para aprofundarmos o diagnóstico sobre o verdadeiro nó górdio do sistema político brasileiro, presente na desconexão entre a representação parlamentar e a base da sociedade, que permanece e se aprofunda com o passar do tempo, demonstraremos com dados de uma pesquisa de opinião feita em um município relevante, Juiz de Fora, Minas Gerais. Quando se joga a lupa nas relações entre o exercício do mandato dos eleitos e a percepção do eleitorado, a situação é ainda mais grave do que a demonstrada anteriormente. Vamos analisar os dados da pesquisa realizada pelo instituto SIEG⁶, aplicada em Juiz de Fora, em outubro de 2011, portanto, um ano após as eleições de 2010.

Juiz de Fora é uma das 40 maiores cidades brasileiras, com quase 600 mil habitantes. Foi um dos berços da industrialização brasileira no final do século 19 e início do século 20. Cidade com nível de escolaridade acima da média brasileira e com grande tradição política. Terra do ex-presidente da República, Itamar Franco, e de ex-prefeitos que alcançaram liderança nacional em seus respectivos partidos na

6. Pesquisa de Intenção de Voto e Avaliação Política e Administrativa – Juiz de Fora (MG) – SIEG/ Outubro de 2011.

Câmara dos Deputados, como Tarcísio Delgado, no PMDB, e Custódio Mattos, no PSDB. Na década de 1970, centros de pesquisas e estudos conceituados nacionalmente, antes mesmo das pesquisas de opinião virarem ferramentas essenciais nas campanhas eleitorais, coordenados pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap)⁷, promoviam pesquisas e análises com objetivos essencialmente acadêmicos sobre o comportamento do eleitorado e consideravam Juiz de Fora uma cidade-laboratório, representativa dos municípios médios brasileiros. A cidade sempre foi palco de eventos importantes, como a ascensão de Itamar Franco, o desencadeamento do golpe de 1964 e o atentado, em 2018, contra Jair Bolsonaro. Portanto, uma cidade bastante politizada para os padrões brasileiros e que, por suas características, torna válida a análise geral a partir de dados locais.

Se as pesquisas nacionais do IPEC lançam luzes sobre a quase absoluta falta de memória dos eleitores sobre o seu voto para deputado federal, a pesquisa da SIEG revela, a partir de um exemplo local, de uma cidade relevante e representativa, que a desconexão entre representação parlamentar e sociedade é muito mais grave, quando adentramos no terreno do acompanhamento dos mandatos, seus votos e posicionamentos.

A primeira questão aplicada pela SIEG, alinhada com as apresentadas pelo IPEC, sobre a lembrança do eleitor sobre seu voto para deputado federal, revela que 74% não sabia ou não se lembrava. Dos candidatos com domicílio eleitoral em Juiz de Fora se elegeram, em 2010, dentro do sistema regido pelo voto nominal proporcional em território estadual aberto, Marcus Pestana e Júlio Delgado, citados aqui pela ordem do número de votos totais em todo o estado de Minas Gerais. Vejamos os dados sobre a memória do eleitor de Juiz de Fora sobre a eleição no município em 2010:

7. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) foi criado em 1969, por um grupo de professores de diferentes áreas afastados das universidades pela ditadura militar, para ser um espaço de produção de conhecimento crítico e independente no Brasil.

Tabela 3

Na última eleição em 2010, em quem o Sr(a) votou para Deputado Federal?

Nomes citados	%
Júlio Delgado	6,1
Paulo Delgado	1,7
Bruno Siqueira	1,5
Margarida Salomão	1,2
Marcus Pestana	1,1
Outros (27 nomes)	5,9
Não votou / branco / nulo	8,4
Não sabe / Não lembra	74,1

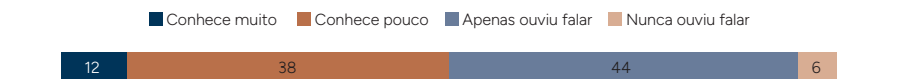
Fonte: SIEG INFORMAÇÃO E PESQUISA - INTENÇÃO DE VOTO - ELEIÇÃO 2012 E AVALIAÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA - JUIZ DE FORA (MG) - OUTUBRO/2011

Por si só os números locais revelados pela pesquisa de 2011 confirmam, em período diferente, a situação do eleitorado nacional em relação às eleições e, por si só, já são alarmantes. Mas, quando se pensa em *accountability*, característica central inerente na análise do exercício de um mandato parlamentar, e se promove um mergulho no nível de conhecimento, acompanhamento e avaliação dos cidadãos sobre os votos e posicionamentos no Congresso Nacional, o quadro ganha contornos dramáticos.

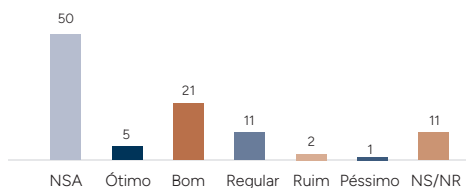
Quando o pesquisado é perguntado como votou o deputado eleito Júlio Delgado (PSB/MG), que obteve um total de 70.945 votos em todo o estado, em três questões emblemáticas de 2011, no Congresso Nacional, primeiro ano do governo de Dilma Rousseff – salário mínimo, código florestal e novo imposto para o SUS – em média 90% dos entrevistados não tinham a menor noção de como o deputado federal da cidade tinha votado. Dos 10% restantes, as respostas revelam total falta de solidez no processo de controle, acompanhamento e avaliação social.

Tabela 4

O Sr(a) conhece muito, conhece pouco, já ouviu falar ou nunca ouviu falar no Deputado Federal **Júlio Delgado**?



Qual a avaliação que o Sr(a) faz do trabalho Dep. **Júlio Delgado**?



Em relação a votação do SALÁRIO MÍNIMO, o Sr(a) sabe como o Dep. **Júlio Delgado** votou?

NSA	R\$600,00	R\$545,00	R\$560,00	NS/NR
50%	4%	2%	3%	41%

Em relação a votação do CÓDIGO FLORESTAL, o Sr(a) sabe como o Dep. **Júlio Delgado** votou?

NSA	A favor	Contra	Absteve-se	NS/NR
50%	7%	2%	1%	40%

Em relação a votação do NOVO IMPOSTO PARA FINANCIAR A SAÚDE, o Sr(a) sabe como o Dep. **Júlio Delgado** votou?

NSA	A favor	Contra	Absteve-se	NS/NR
50%	7%	3%	1%	39%

Fonte: SIEG INFORMAÇÃO E PESQUISA - INTENÇÃO DE VOTO - ELEIÇÃO 2012 E AVALIAÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA - JUIZ DE FORA (MG) - OUTUBRO/2011

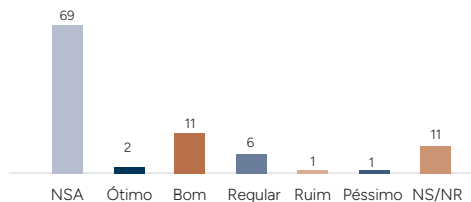
Poderia ser diferente em relação ao outro deputado domiciliado no município de Juiz de Fora, em função de diferenças substantivas de eficácia nas estratégias de comunicação dos dois mandatos. Mas não. Os dados relativos aos posicionamentos parlamentares do deputado federal Marcus Pestana, eleito com 161.892 votos em toda Minas Gerais, revelam uma desconexão ainda maior do eleitor de sua cidade de origem. Cerca de 96%, em média, não soube identificar o voto do deputado federal nas três votações essenciais. E os eleitores que respondiam afirmativamente também não demonstravam conhecimento consistente de como o representante local votou em Brasília. Vejamos os números:

Tabela 5

O Sr(a) conhece muito, conhece pouco, já ouviu falar ou nunca ouviu falar no Deputado Federal **Marcus Pestana**?



Qual a avaliação que o Sr(a) faz do trabalho Dep. **Marcus Pestana**?



Em relação a votação do SALÁRIO MÍNIMO, o Sr(a) sabe como o Dep. **Marcus Pestana** votou?

NSA	R\$600,00	R\$545,00	R\$560,00	NS/NR
69%	1%	1%	1%	28%

Em relação a votação do CÓDIGO FLORESTAL, o Sr(a) sabe como o Dep. **Marcus Pestana** votou?

NSA	A favor	Contra	Absteve-se	NS/NR
69%	2%	1%	1%	27%

Em relação a votação do NOVO IMPOSTO PARA FINANCIAR A SAÚDE, o Sr(a) sabe como o Dep. **Marcus Pestana** votou?

NSA	A favor	Contra	Absteve-se	NS/NR
69%	3%	1%	1%	26%

Fonte: SIEG INFORMAÇÃO E PESQUISA - INTENÇÃO DE VOTO - ELEIÇÃO 2012 E AVALIAÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA - JUIZ DE FORA (MG) - OUTUBRO/2011

Se é verdade que as decisões do sistema representativo têm que refletir a vontade do eleitorado, portanto, da maioria da população, os dados apresentados revelam que há algo de muito grave com o sistema político brasileira. Realidade como a revelada pelos números do IPEC e da SIEG jamais ocorreriam em países nos quais o sistema eleitoral se organiza em torno do voto distrital puro, da lista partidária ou na combinação de ambos, no voto distrital misto. No sistema de lista partidária, a identificação não seria individual, mas sim no posicionamento coletivo do partido. Em relação ao deputado distrital, o eleitor bateria na porta da casa do deputado distrital para cobrar um posicionamento ou voto.

O resultado concreto das distorções do sistema eleitoral brasileiro é que o representante não tem sua atuação no parlamento avaliada de perto pela população e conectada com sua reeleição ou não nas eleições seguintes. É evidente que a imprensa e as redes sociais exercem um controle difuso e disperso. Mas não há no Brasil um canal direto de acompanhamento do eleitor sobre o deputado em quem votou. Aliás, a maioria nem se lembra de seu nome, quanto mais fiscalizar seu comportamento e o levar em conta essa avaliação nas decisões eleitorais futuras.

Essa realidade de desconexão da realidade concreta dos cidadãos em relação ao processo decisório do parlamento, em Brasília, é um dos elementos centrais da fragilidade da democracia brasileira. O eleitor tem uma razoável noção porque votou em FHC, Lula, Dilma ou Bolsonaro, qual foi o significado, a cada momento, de seu posicionamento e decisão de voto. Já as eleições parlamentares são presididas por outras características e motivações. A pulverização partidária, a inconsistência dos partidos e a desinformação produzida pelo sistema eleitoral, nublando a visibilidade do comportamento do representante eleito diante dos olhos do seu eleitor, implica a desconexão do sistema representativo em relação à população. O Congresso Nacional tem avançado em suas prerrogativas e seu poder, sem a correspondente responsabilização existente no parlamentarismo ou no semipresidencialismo. O presidente da República é eleito com uma determinada plataforma governamental. No entanto, não consegue implantá-la por falta de maioria parlamentar consistente. Isso seria positivo se fosse um mecanismo de mitigação pela sociedade, plenamente consciente do jogo de poder, contra hegemonismos autoritários. Mas não é o caso. Os mecanismos do presidencialismo de coalizão, onde são compartilhados espaços no ministério e na máquina governamental, tendo como contrapartida apoio parlamentar, não têm funcionado eficientemente. O Congresso Nacional adquiriu poderes inéditos na história republicana. O regime é presidencialista. Mas o parlamento controla cada vez mais as verbas orçamentárias e o processo decisório. No entanto, o presidente não tem a prerrogativa de dissolver o parlamento e convocar novas eleições, diante de algum impasse político grave,

como ocorre no parlamentarismo ou no semipresidencialismo. Isto é fonte permanente de tensões e debilita a qualidade da governabilidade e da governança.

Mas é interessante observar que as fragilidades analisadas na base de apoio aos últimos governos no Congresso Nacional, em função da pulverização e dispersão partidária no parlamento e do avanço cada vez maior do poder e da autonomia de deputados e senadores sobre o orçamento federal e a agenda legislativa, e, ainda, da desconexão relativa dos processos eleitorais para o Executivo e o Legislativo, embora sejam simultâneos, não têm impedido a aprovação de importantes reformas estruturais que integram a agenda de Estado, refletindo o interesse da sociedade, não de governo. As reformas trabalhista, previdenciária e tributária mostram isso. Os gargalos que afetam a governabilidade se dão quando questões centrais da pauta do governo são submetidas ao Congresso Nacional. Essa contradição precisa ser estudada e discutida com mais aprofundamento.

Ainda assim, salta aos olhos que o Brasil necessita de uma profunda reforma política, principalmente em seu sistema eleitoral, para aproximar os cidadãos-eleitores do funcionamento da democracia representativa e suas instituições. Não é tarefa fácil na medida em que o poder decisório sobre as mudanças se encontra nas mãos daqueles que obtiveram seus mandatos dentro das normas vigentes e, portanto, têm pouca motivação para alterar a lógica do jogo político e eleitoral. As maiores manifestações de desconforto da população com o sistema político brasileiro se deram nas jornadas de 2013 e nas eleições de 2018, quando o eleitorado buscou *outsiders* como ferramenta de contestação em relação ao status quo e ao sistema político tradicional. As consequências da desconexão aqui demonstrada entre representantes e representados se dá mais pela passividade e alheamento do que, propriamente, por manifestações ativas de descontentamento, que são esporádicas. Fato é que a dinâmica de formação da representação parlamentar no Brasil tem pouco ou nada a ver com a avaliação do desempenho dos parlamentares em seus posicionamentos e votos, e mais a ver com os investimentos carreados para as regiões eleitorais, via emendas parlamentares, o apoio de lideranças locais, a eficácia de

comunicação difusa e estruturas e capacidade financeira desiguais nas campanhas eleitorais.

Conclusões: quais os caminhos possíveis para a mudança?

Não há sistema político e eleitoral democrático perfeito. Cada país configurou suas instituições e a sua dinâmica política segundo suas circunstâncias históricas concretas. Não há uma receita única. Mas há alguns traços comuns. A divisão do poder entre Executivo, Legislativo e Judiciário. A liberdade de organização, opinião e expressão. Eleições livres e regulares. Alternância no poder. Reconhecimento da legitimidade dos adversários participantes do jogo democrático. Partidos políticos como elementos agregadores e vocalizadores dos múltiplos interesses plurais presentes na sociedade, e ferramentas da disputa pelo poder.

Como já dito, a democracia representativa é uma invenção humana, portanto, imperfeita. Os sistemas políticos, partidários e eleitorais, ao introduzirem filtros intermediadores entre a vontade popular e o exercício do poder político, contaminam, até certo ponto, a tradução ideal direta dos desejos da maioria da sociedade. A arquitetura dos sistemas eleitorais pode atenuar ou agravar esse descolamento natural entre representados e representantes.

A democracia contemporânea vive, nas últimas décadas, uma visível crise de representatividade. Fortes contestações surgiram ao sistema democrático representativo clássico. Isto refletiu-se no slogan utilizado por vários movimentos de rua recentes mundo afora: "Vocês não nos representam!". As raízes da dissintonia entre a base da sociedade e o poder são muitas: a) a fragmentação da sociedade pós-moderna e de seus interesses, dificultando os partidos vocalizarem os interesses de múltiplos e fragmentados segmentos sociais e a sociedade se reconhecer no quadro partidário; b) o surgimento da internet e das redes sociais, criando novas formas de participação política individual à margem das instituições e dos partidos políticos; c) a pulverização recente da representação partidária em muitos países,

tornando mais complexa e polêmica a tarefa de formação de maioria parlamentar e a conquista de estabilidade governamental; e, d) os ressentimentos e frustrações com o mundo globalizado e seus frutos, com queima de empregos tradicionais, conflitos étnicos, culturais e religiosos a partir das grandes correntes migratórias, crescimento moderado da renda e do emprego, corte de direitos, crise do Welfare State, diluição das identidades nacionais .

Os sistemas eleitorais também não escapam destas críticas. No entanto, isoladamente, não consistem em causa principal da crise da democracia representativa. Com variações de país para país, a forma de eleição dos representantes do povo continua dentro do figurino dos sistemas eleitorais clássicos, combinada com o uso crescente de mecanismos de democracia direta (consultas e audiência públicas, referendos, plebiscitos, etc.).

No Brasil, em geral, temos eleições nos anos pares e reformas políticas nos anos ímpares. As mudanças em geral são superficiais, focadas em pequenas correções nas regras eleitorais para a eleição seguinte. A introdução do semipresidencialismo ou do parlamentarismo dificilmente fugiria da convocação de um novo plebiscito. Mudanças radicais visando a democratização interna dos partidos políticos sempre esbarram na resistência e nos interesses das cúpulas partidárias. As mudanças mais importantes introduzidas recentemente foram a cláusula de desempenho e o fim das coligações proporcionais. Tendo regulado as eleições gerais de 2018 e 2022, as alterações introduzidas vêm produzindo uma lenta, mas importante, mudança na direção da diminuição do número de partidos artificiais e sem peso social e do aumento da consistência e identidade programática dos partidos.

Entretanto, o ponto central aqui discutido, a mudança do sistema eleitoral, ou seja, da forma de relacionamento da sociedade com sua representação política, nunca conseguiu se viabilizar. No esforço de reforma de 2007, tendo como relator o então deputado federal Ronaldo Caiado, hoje governador de Goiás, por pouco não foi aprovado o sistema de voto proporcional em lista partidária fechada. Como vimos anteriormente, também a cláusula de barreira votada pelo Congresso

Nacional, em 1995, segundo a qual só teria representação parlamentar o partido político que fizesse o mínimo de 5% dos votos nacionais, que entraria em vigor em 2006, foi considerada inconstitucional pelo STF. Foram duas oportunidades perdidas de produzir grandes avanços.

Houve a instalação de comissões para a reforma política em 2011, 2013, 2015 e 2017. O único momento em que se chegou a levar a decisão sobre o sistema eleitoral para o plenário da Câmara dos Deputados foi na reforma de 2015, quando o presidente da instituição era o deputado Eduardo Cunha (então PMDB-RJ). A proposta de voto distrital puro sequer foi apresentada por qualquer deputado ou partido político. O PSDB propôs a emenda constitucional que introduzia o sistema distrital misto. Eram necessários 308 votos entre os 513 deputados federais para sua aprovação. Foram obtidos apenas 99 votos, com 369 votos contrários e 2 abstenções. A proposta que obteve o maior número de votos foi a patrocinada pelo então presidente da Câmara, o sistema que ficou conhecido como “distritão”, que acabava com a proporcionalidade, individualizava radicalmente as eleições parlamentares, anulando gravemente a existência dos partidos políticos como ferramentas de mediação e organização do sistema político, já que seriam eleitos os mais votados independente dos partidos políticos. A proposta foi derrotada por 267 a 210 votos e 5 abstenções. A proposta do voto em lista partidária fechada foi derrotada por 402 a 21 votos e 2 abstenções.

Como se vê, embora a realidade demonstre claramente a necessidade de mudança, já que cerca de 65% a 70% da população sequer identifique o nome de seu deputado, não há força política suficiente para viabilizá-la. As derrotas sucessivas das diversas propostas de mudanças no sistema eleitoral levaram à manutenção de nosso atual sistema, que como ficou evidenciado exclui o cidadão de uma participação ativa e do controle efetivo sobre os representantes da sociedade, seus votos e seus posicionamentos.

Na Comissão de Estudos sobre a Reforma Política, constituída em 2013 e instituída pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), chegou-se a erguer uma proposta original e engenhosa, que embora não contemplasse nenhum dos sistemas elei-

torais universais clássicos, aperfeiçoava as regras do jogo na direção da aproximação do representado e seu representante, do barateamento das campanhas pela redução do território de disputa, da diminuição da competição interna nos partidos políticos pela regionalização das cadeiras e da melhoria da governabilidade e da qualidade da governança pública em função do aumento de nitidez política dos partidos. Essa proposta ficou conhecida como voto nominal proporcional regionalizado. Ou seja, tudo seria como é hoje, exceto na questão da regionalização do território da disputa eleitoral. Exemplificando: ao invés de mais de mil candidatos em São Paulo buscarem o voto de 35 milhões de eleitores em todo território paulista, visando uma das 70 cadeiras de deputado federal a que tem direito São Paulo, o Estado seria dividido em 10 regiões eleitorais com sete cadeiras em disputa em cada uma delas, dentro do sistema proporcional, e com o voto nominal no candidato. Minas Gerais teria oito regiões, Rio de Janeiro, sete regiões, até chegar aos pequenos estados com duas regiões e quatro cadeiras em cada uma. A proposta conseguiu granjear grande simpatia, mas não chegou a ser pautada em plenário em função da prioridade concedida às matérias relacionadas à economia brasileira. A proposta da introdução do voto nominal proporcional regionalizado se transformou no Projeto de Lei 7055/2017, após a frustrada reforma de 2015, mas não viu avançar sua tramitação.

Em resumo, temos um grave problema: a maioria esmagadora da população não acompanha, controla e avalia seus representantes no Congresso Nacional, já que sequer sabe citar o nome do parlamentar que recebeu o seu voto nas últimas eleições. O problema tem solução para conectar melhor a sociedade e a representação política: a adoção de um dos sistemas universais clássicos (voto distrital puro, voto em lista partidária, voto distrital misto) ou, ainda, da proposta original do sistema nominal proporcional regionalizado. Entre o problema e a solução para o avanço há um gargalo: a falta de maioria política para produzir a mudança necessária. Isso levou, inclusive, a que o tema saísse do radar do Congresso Nacional nos últimos anos. Mas o problema da desconexão entre representados e representantes, que encarna uma forte debilidade do sistema político e da democracia brasileira, em um de seus aspectos centrais, continua a desafiar lideranças políticas e sociais, e exigir mudanças.

Marcus Pestana é economista. Foi professor da Faculdade de Economia da UFJF, deputado federal (2011/2018), secretário estadual de Planejamento e Coordenação Geral (1995/1998) e de Saúde (2003/2010) de Minas Gerais. Atualmente é diretor executivo da Instituição Fiscal Independente (IFI).

Sistemas eleitorais e seus incentivos e desincentivos à representatividade e à governabilidade

Bruno Carazza

Introdução

O sistema eleitoral brasileiro passou por significativas mudanças nos últimos anos, com a proibição das doações empresariais de campanha e a conseqüente ampliação do financiamento público, o fim das coligações nas eleições proporcionais e a introdução da cláusula de desempenho para os partidos.

O propósito do artigo é discutir como o atual modelo de financiamento de campanhas conduz a um sistema de concentração de poder político, com baixa representatividade da população nos parlamentos federal e subnacionais. Entendemos que o debate sobre o sistema eleitoral e as suas formas de financiamento pode contribuir para o fortalecimento da democracia brasileira e para o aprimoramento da governabilidade em nosso presidencialismo de coalizão.

Nesse sentido, este artigo está estruturado em cinco partes, além desta Introdução. Na Seção 1, discutimos a evolução do sistema eleitoral desde a redemocratização, enfatizando suas conseqüências e as principais mudanças ocorridas no período.

Na Seção 2 demonstramos como o incremento do financiamento público nas eleições brasileiras tem afetado as condições de competitividade dos pleitos, destacando a concentração da distribuição dos recursos dos fundos partidário e eleitoral. Já na Seção 3, evidenciamos os motivos pelos quais as medidas legislativas e judiciais aprovadas nos últimos anos não têm sido capazes de ele-

var significativamente a representatividade de mulheres e negros no Congresso Nacional.

Apesar da predominância do financiamento público de campanhas, e seus efeitos na redução da competitividade das eleições, na Seção 4 demonstramos que alguns candidatos conseguem contornar essa barreira, porém isso não necessariamente traz resultados positivos para a qualidade do Poder Legislativo brasileiro.

Por fim, na Seção 5, apresentamos algumas propostas de reforma do sistema político-eleitoral brasileiro, em termos de barateamento de campanhas e melhor equilíbrio entre financiamento público e privado, com o propósito de aumentar a concorrência eleitoral e, assim, alcançarmos um Legislativo mais representativo e responsivo às demandas da sociedade brasileira.

O sistema eleitoral brasileiro: forma de disputa e fontes de financiamento

O sistema eleitoral adotado na Constituição de 1988, no que se refere ao processo de acesso aos cargos do Poder Legislativo, consagrou o sistema majoritário para o Senado Federal e o modelo proporcional de lista aberta para a Câmara dos Deputados, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais.

É fato que, ao longo das últimas décadas, algumas alterações pontuais foram implementadas por força de legislações ou decisões judiciais, como mudanças no número de representantes a serem eleitos nos três níveis federativos, a fórmula de cálculo dos coeficientes eleitorais e a possibilidade ou não de se firmarem coligações ou federações partidárias. Essas modificações, porém, não afetaram a essência do sistema de disputa pelas vagas – e sua intrínseca tendência aos elevados custos de campanha e às poderosas barreiras à entrada de novos candidatos.

Ao definir os estados como os distritos eleitorais tanto para a Câmara quanto para o Senado, a legislação brasileira definiu um ex-

tenso campo de disputa, tanto em quantidade de votantes quanto em sua distribuição territorial, dadas as grandes dimensões territoriais e populacionais do país.

Disputar eleições em regiões grandes e muito populosas já é algo naturalmente dispendioso, em função dos custos de deslocamento e propaganda, mas ao adotar o sistema proporcional de lista aberta para deputados federais e estaduais, assim como vereadores, o Brasil multiplicou esses custos. Como se sabe, nesse modelo a distribuição de cadeiras leva em conta o desempenho eleitoral do partido (somando-se os votos de todos os seus membros e mais os dados para a legenda) e ainda a posição de cada candidato entre os mais votados de sua agremiação. Isso significa que a competição se dá não apenas com os concorrentes dos partidos adversários, mas também com os colegas da sua própria legenda.

Para complicar, os requisitos para a criação de partidos políticos são bastante frouxos e, como veremos a seguir, existem significativos incentivos financeiros para a sua manutenção, resultando na existência de muitas legendas, poucas delas com identidade ideológica ou programática marcante junto à sociedade. Cada uma dessas agremiações tem autorização para lançar dezenas de candidatos por estado – podendo chegar a centenas naqueles com mais habitantes.

Tem-se então um cenário em que as eleições para a Câmara dos Deputados¹ acontecem em distritos muito grandes e populosos (os estados e o Distrito Federal), com dezenas de partidos, gerando uma grande pulverização de candidaturas e intensa concorrência intra e extrapartidária. Nesse cenário, o aspirante a uma vaga no Legislativo é levado a desenvolver uma estratégia personalista, pois a maioria dos partidos não têm uma marca ideológica que os distinga dos demais – e mesmo se pertencer às poucas siglas que têm essa característica, o

1. Para fins de simplificação, a análise será centrada no âmbito federal (Câmara dos Deputados), muito embora a argumentação também seja aplicável para as eleições estaduais (Assembleias Legislativas) e municipais (Câmaras municipais).

candidato precisará superar seus correligionários em votos, em função do modelo de lista aberta.

Como resultado, um candidato, para ter chance de ser eleito, precisa dispor de uma soma considerável de recursos para destacar-se perante centenas ou milhares de adversários, fazendo campanha em regiões muito distantes. Os dados abaixo, referentes ao pleito de 2022 para deputado federal, revela que candidatos com orçamentos menores (inferiores a R\$ 1 milhão) têm chances muito menores de serem eleitos, enquanto aqueles que dispõem de valores próximos ao teto de gastos permitido pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que naquele ano foi de R\$ 3.176.572,53², têm alta probabilidade de vitória.

Distribuição de candidatos por custo de campanha e resultado eleitoral - Câmara dos Deputados (2022)

Custo da campanha	Não Eleitos	Eleitos	Taxa de Sucesso
Até R\$ 100 mil	5541	3	0,1%
Entre R\$ 100 mil e R\$ 500 mil	2483	20	0,8%
Entre R\$ 500 mil e R\$ 1 milhão	637	59	8,5%
Entre R\$ 1 milhão e R\$ 2 milhões	379	180	32,2%
Entre R\$ 2 milhões e R\$ 3 milhões	606	195	24,3%
Acima de R\$ 3 milhões	33	53	61,6%

Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Como se vê, os incentivos do sistema eleitoral são todos orientados para o encarecimento dos pleitos. E ao contrário das regras de disputa por cargos, que se mantiveram relativamente estáveis nas últimas décadas, o Brasil testou diferentes modelos de financiamento para fazer frente aos elevados custos de campanhas.

2. Portaria TSE nº 647/2022.

Apesar da redemocratização e da promulgação de uma nova Constituição, nos primeiros anos da Nova República foi mantido o mesmo modelo de financiamento de campanhas vigente durante o período militar, com as candidaturas sendo custeadas por dotações orçamentárias alocadas no Fundo Partidário, recursos arrecadados pelos partidos com a realização de eventos e a comercialização de itens de propaganda (camisetas, bonés, bótons, etc.) e doações de pessoas físicas até o limite de 200 salários-mínimos.³

Apesar de a legislação então vigente não permitir contribuições feitas por pessoas jurídicas, no início da década de 1990 dois escândalos de corrupção trouxeram evidências de que grandes empresas faziam doações ilegais (não declaradas) para políticos em busca de favores governamentais futuros. A despeito de as investigações dos casos PC Farias e Anões do Orçamento não terem resultado em condenações judiciais dos envolvidos, houve uma resposta institucional para o problema do caixa dois eleitoral.

Como fruto dos debates legislativos travados nas Comissões Parlamentares de Inquérito abertas para apurar as denúncias, o Congresso chegou à conclusão de que, se a influência empresarial nas eleições era inevitável, melhor seria torná-la transparente, possibilitando sua fiscalização pela sociedade. Sendo assim, a partir de 1994⁴, as campanhas puderam ser arcadas por recursos provenientes de⁵: i) Fundo Partidário; ii) doações de pessoas físicas, até o limite de 10% de seus rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao pleito; iii) doações de pessoas jurídicas, limitadas a 2% do faturamento bruto no ano anterior; e iv) recursos próprios dos candidatos, até o limite máximo de gastos estabelecidos pelos partidos.

Embora a nova sistemática tenha trazido maiores realismo e transparência para os métodos de arrecadação de recursos exercido

3. Lei nº 5.682/1971, art. 95.

4. Lei nº 8.713/1993, art. 38.

5. Lei nº 9.504/1997, arts. 23 e 81.

pelos partidos e candidatos, ela tinha efeitos colaterais nem um pouco desprezíveis. Sem atacar as causas estruturais para os altos custos de campanha – distritos eleitorais grandes, muitos partidos com baixa identidade ideológica e sistema proporcional de lista aberta –, partidos e candidatos foram estimulados a procurar grandes empresas em busca de doações cada vez mais polpudas para, assim, aumentar suas chances de vitória.

Pelo lado da oferta, muitas empresas vislumbram nesse novo modelo uma oportunidade para, via doações, tornarem-se credoras dos políticos eleitos e, durante o exercício do mandato, obter vantagens como preferência em licitações públicas, crédito subsidiado em bancos públicos, benefícios fiscais e regulações mais flexíveis. Durante os pleitos de 2010 e 2014, cerca de 70% dos gastos de campanhas de todos os candidatos, para todos os cargos em disputa, foram cobertos por contribuições empresariais, a maioria delas provenientes de gigantes da economia local, fortemente interessadas em favores governamentais. Entre os principais doadores destacavam-se construtoras, bancos, siderúrgicas, mineradoras, indústrias de alimentos e bebidas e farmacêuticas.

As distorções desse sistema de financiamento eleitoral já haviam sido questionadas no Supremo Tribunal Federal por favorecerem os candidatos e partidos mais bem conectados com empresários e executivos, mas foi apenas com a eclosão de outro escândalo de corrupção, a Operação Lava Jato, que a Ação Direta de Inconstitucional nº 4.650 foi colocada em pauta. Em 2015 o plenário do STF decidiu que a previsão legal de que pessoas jurídicas poderiam participar do jogo democrático destinando dinheiro para os partidos e candidatos de sua preferência eram contrárias aos princípios constitucionais, por desequilibrarem a disputa eleitoral em benefício dos preferidos dos grandes grupos econômicos.

Com a proibição das doações de empresas⁶, o pleito municipal de 2016 foi realizado sem a principal fonte de recursos para candidaturas durante duas décadas, após um ciclo que envolveu seis eleições gerais e cinco locais.

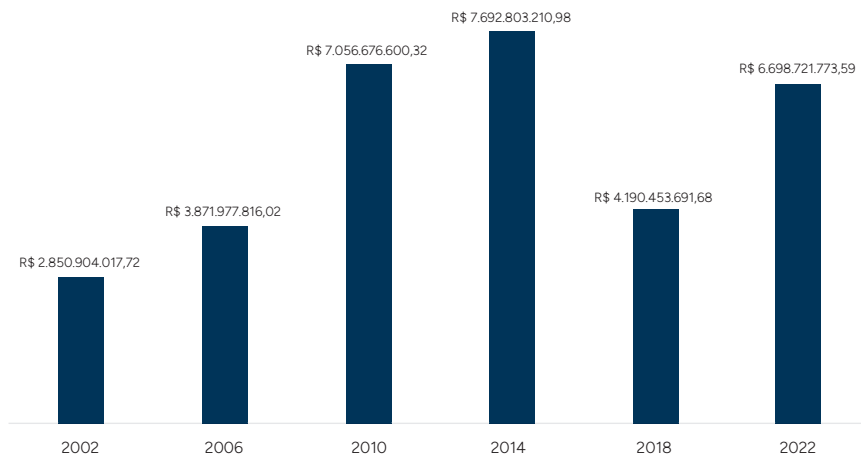
6. Lei nº 13.165/2015, art. 15.

Não demorou muito, porém, para a classe política brasileira suprir essa importante lacuna. No ano seguinte o Congresso Nacional aprovou a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), constituído por recursos do orçamento federal, para ser distribuído aos partidos políticos em cada ano eleitoral⁷.

Desde as eleições de 2018, portanto, as campanhas eleitorais no Brasil são financiadas por uma combinação de recursos de pessoas físicas (até 10% de sua renda anual), recursos próprios dos candidatos, e dinheiro público provido pelo fundo partidário e pelo recém-criado FEFC, popularmente conhecido como “fundão eleitoral”.

O gráfico abaixo demonstra a evolução dos gastos eleitorais dos candidatos nas eleições gerais de 2002 até 2022, segundo as prestações de contas divulgadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com valores já corrigidos pela inflação:

Volume de Recursos pelos Candidatos nas Eleições Gerais

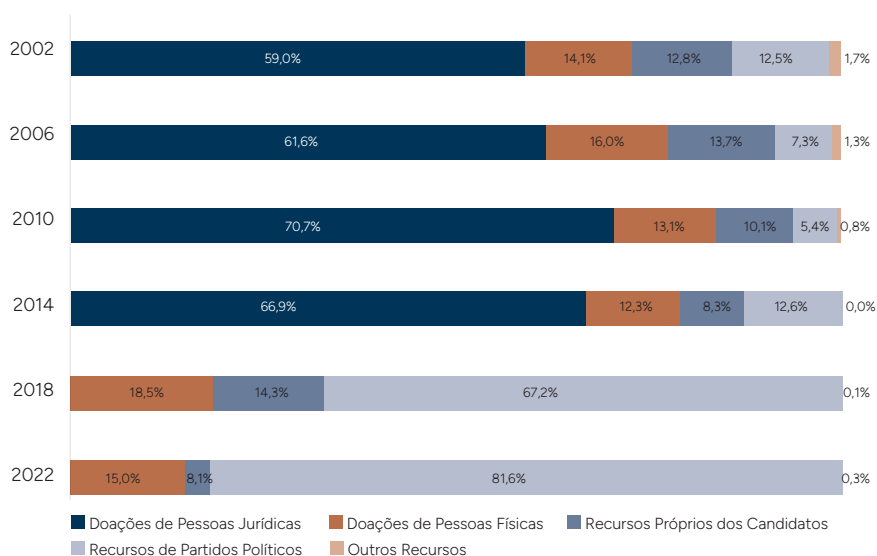


Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral. Dados deflacionados pelo IPCA até outubro/2023.

7. Lei nº 13.487/2017.

As diferentes combinações de financiamento eleitoral no Brasil podem ser observadas no gráfico abaixo. Embora o TSE divulgue os dados somente a partir do pleito de 2002, podemos observar a dominância das doações de pessoas jurídicas até 2014. Com a declaração de inconstitucionalidade dessa fonte pelo STF em 2015, os recursos públicos providos aos partidos políticos por meio dos fundos partidário e eleitoral tornam-se amplamente predominantes a partir de então. Nas eleições gerais de 2022, o financiamento público foi responsável por 81,6% dos gastos, seguido pelas doações de pessoas físicas (15%) e pelos recursos próprios dos candidatos (3,1%).

Fontes de Financiamento dos Candidatos nas Eleições Gerais



Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Embora a decisão da instância máxima da Justiça brasileira de condenar as contribuições de pessoas jurídicas tenha tornado mais difícil a influência de poderosos grupos econômicos nas eleições, a medida não foi capaz de reduzir as barreiras à entrada na política, com

repercussões negativas na representatividade da população nos partidos e no Poder Legislativo.

A concentração do financiamento público de campanhas no Brasil

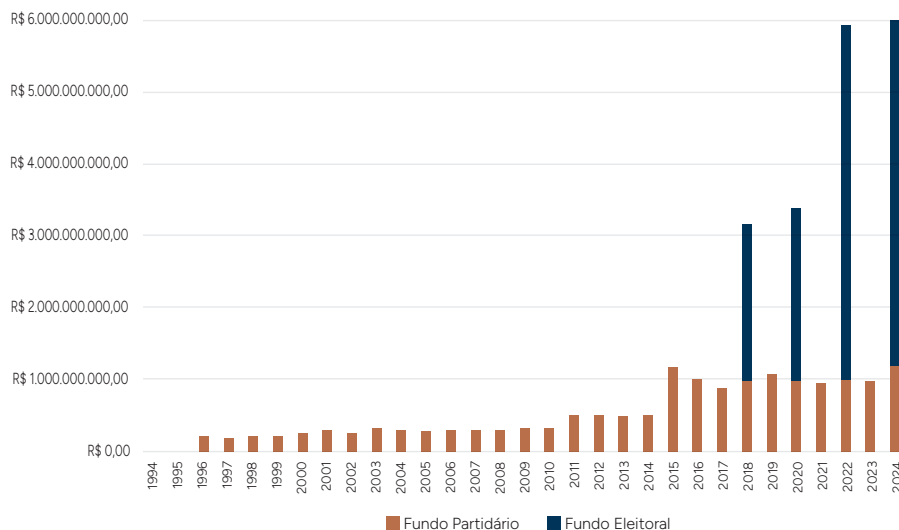
Com a proibição das doações empresariais, gerou-se um descompasso entre demanda e oferta de recursos para o financiamento de campanhas no Brasil. Para restabelecer o equilíbrio, diversas alternativas poderiam ter sido implementadas. A saída mais estrutural (porém a mais custosa politicamente) seria alterar as regras de disputa do sistema eleitoral, para tornar as candidaturas mais baratas.

Como a classe política não se mostrou disposta a resolver o problema pelo lado da demanda, partidos e candidatos poderiam ter se valido de estratégias de marketing para arrecadar dinheiro junto a um contingente maior de apoiadores. Esse caminho, contudo, exigiria, de um lado, a existência de um vínculo forte entre os cidadãos e as agremiações partidárias e, de outro, um grau de confiança elevado da sociedade na política – duas condições de difícil observância no Brasil contemporâneo.

A solução vislumbrada, então, foi a mais fácil de ser construída politicamente – ainda que a de maior custo para o Erário. Desde o momento em que entrou em pauta no Supremo a ação contestando as contribuições de campanha feitas por pessoas jurídicas, o Congresso Nacional tratou de destinar um volume crescente de recursos públicos para o custeio da atividade política, tanto pela ampliação das dotações para o fundo partidário, quanto pela criação e elevação do fundo eleitoral.

O gráfico abaixo demonstra esse movimento de destinação de fatias maiores do orçamento para os partidos e candidatos, especialmente nos anos eleitorais.

Financiamento Público de Partidos e Campanhas no Brasil (1994-2024)



Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral e do Congresso Nacional. Os valores relativos a 2023 são os previstos na Lei Orçamentária Anual.

Expandir o volume de recursos públicos para financiar partidos e candidatos não é, por si só, algo anômalo. A experiência internacional, por exemplo, não oferece uma indicação clara sobre o que seria um modelo ideal de financiamento público, existindo uma variância elevada entre os países no que tange ao mix de fontes de recursos (doações de pessoas físicas, empresas e dotações orçamentárias) e também quanto aos valores permitidos em cada categoria.

No entanto, como no Brasil o financiamento público vem-se tornando a forma dominante de custear a disputa eleitoral, os critérios de distribuição desses recursos entre partidos e candidatos assumem uma importância central no sistema político, com implicações relevantes sobre a representatividade e a governabilidade.

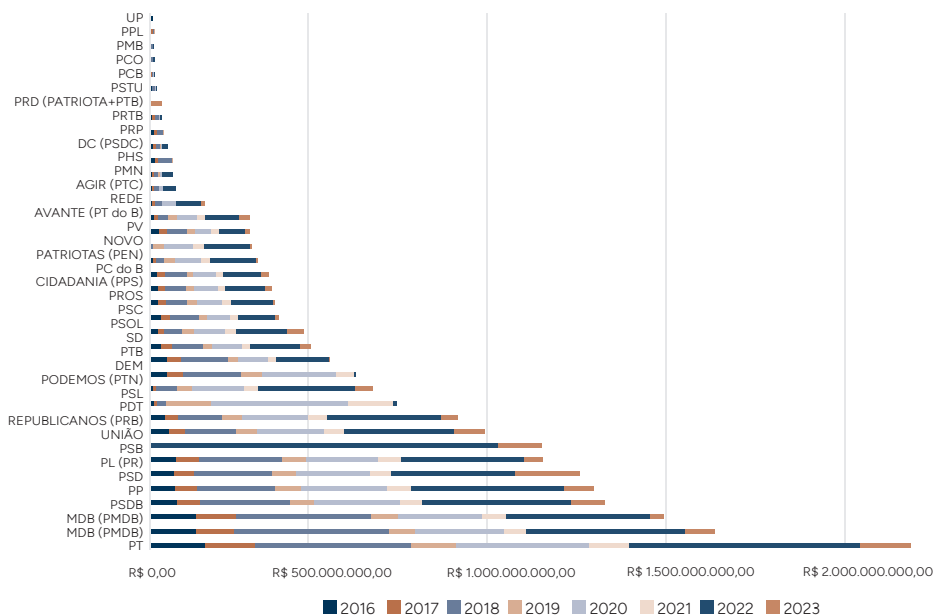
A legislação apresenta critérios distintos para a repartição do fundo partidário e do fundo eleitoral entre as legendas. No primeiro caso, 1% do montante é dividido igualmente entre todos os partidos legalmente registrados no TSE, enquanto os 99% restantes são alocados conforme a proporção de votos obtidos pelas siglas na eleição para a Câmara dos Deputados anterior⁸. Já no caso do fundo eleitoral, o cálculo é mais complexo: i) 2% são divididos igualmente entre todos os partidos; ii) 35% são repartidos entre as legendas com pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção de seus votos na eleição anterior para esse cargo; iii) 48% são distribuídos conforme o percentual de cadeiras titulares que cada partido detém na Câmara; e iv) 15% vão para as siglas de acordo com o número de senadores titulares.⁹

Como pode ser visto no gráfico a seguir, esses conjuntos de regras têm levado a uma elevada concentração de recursos nas legendas grandes e médias, embora os significativos montantes de dinheiro público disponíveis tenham mantido – e até mesmo estimulado – a existência de muitos partidos de pouca relevância eleitoral:

8. Lei nº 9.096/1995, art. 41-A.

9. Lei nº 9.504/1997, art. 16-D.

Distribuição dos Recursos dos Fundos Partidário e Eleitoral - 2016 a 2023



Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Como tentativa de estimular um movimento de fusões e incorporações de partidos, para assim proporcionar melhores condições de governabilidade aos presidentes da República no Congresso, os parlamentares aprovaram, em 2017, duas regras constitucionais que dificultaram a sobrevivência das agremiações menores.

De um lado, foram proibidas a partir de 2020 as coligações entre partidos nas eleições proporcionais (Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas e Câmara dos Deputados)¹⁰. Em complemento, o Congresso estabeleceu condições mínimas de votação para as legendas terem acesso ao fundo partidário e ao horário eleitoral gratuito

10. Emenda Constitucional nº 97/2017, art. 2º.

no rádio e na televisão. Com implantação gradativa a partir de 2018, a cláusula de desempenho terá vigência plena em 2030, quando será exigido que os partidos obtenham um mínimo de 3% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação (com no mínimo 2% dos votos em cada uma). Alternativamente, o partido pode ter acesso ao fundo partidário e à propaganda eleitoral gratuita se tiver eleito pelo menos 15 deputados federais, provenientes de um terço das unidades da Federação.¹¹

As medidas vêm surgindo efeito. Em decorrência de fusões e incorporações, o número de partidos em vigor no Brasil foi reduzido de 36 em 2018 para 29 no início de 2024¹². Em termos de presença no Congresso Nacional, que é a medida mais relevante para fins de se aferir as condições de governabilidade, o parlamento atualmente conta com representantes de 23 partidos (19, se considerarmos as federações como um bloco único), bem menos do que os 30 no início da legislatura anterior (2019-2022)¹³.

É importante destacar, porém, que esse movimento de redução do número de partidos poderia ser ainda mais intenso se a nova legislação tivesse incluído na cláusula de desempenho não apenas os valores do fundo partidário, mas também os recursos do fundo eleitoral. A possibilidade de, mesmo com uma votação pouco relevante, uma sigla ter acesso a alguns milhões de reais do fundo eleitoral a cada eleição, tem levado alguns dirigentes partidários a insistirem na manutenção de suas agremiações, mesmo sem terem direito ao fundo partidário e ao horário eleitoral gratuito.

Se a distribuição desigual dos recursos dos fundos partidário e eleitoral entre as legendas pode ser justificada por premiar o desem-

11. Emenda Constitucional nº 97/2017, art. 1º.

12. <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse>. Acesso realizado em 30/01/2024.

13. <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-na-eleicao>. Acesso realizado em 30/01/2024.

penho eleitoral e melhorar a governabilidade, é bem mais difícil encontrar argumentos para validar a forma como cada partido determina internamente os valores recebidos entre os seus candidatos.

As legislações que regulam tanto o fundo partidário quanto o fundo eleitoral não trazem regras específicas sobre a aplicação desses recursos durante as campanhas. Existem normas a respeito da prestação de contas dos partidos e candidatos e o Tribunal Superior Eleitoral estabelece limites máximos de gastos para os aspirantes a cada cargo, mas não há disposições específicas sobre como cada legenda distribui os recursos entre seus diretórios estaduais, e o quanto esses órgãos repassam a cada candidato. O princípio geral, portanto, é que cada agremiação tem total autonomia e liberdade para aplicar os recursos dos fundos conforme sua estratégia eleitoral.¹⁴

Levando em consideração que (i) no Brasil as eleições são inerentemente custosas; (ii) o sistema político tem destinado recursos orçamentários volumosos para o financiamento de campanhas; e (iii) os partidos têm ampla liberalidade para decidir como alocar o dinheiro recebido em cada pleito, importa saber como os dirigentes partidários aplicam sua fatia dos fundos partidário e eleitoral, pois uma distribuição muito desigual de recursos pode desequilibrar as condições de competição nas eleições brasileiras.

Para verificar quão concentrada é essa repartição do montante recebido pelos partidos por meio dos fundos partidário e eleitoral, realizamos um exercício inspirado na análise antitruste. Desenvolvido de forma independente pelos economistas Albert Hirschman e Orris Herfindahl no final da década de 1940, o chamado HHI (Hirschman-Herfindahl Index) é um parâmetro utilizado pelos órgãos de defesa da concorrência para medir a concentração de mercado em um determinado setor da economia.

O amplo uso do índice se deve à sua simplicidade: o HHI é calculado somando-se o quadrado das participações de merca-

14. Exceções a esse contexto de ampla discricionariedade na distribuição dos fundos são as cotas feminina e racial, sobre as quais discutiremos na próxima seção.

do de cada empresa atuante no setor. Assim, supondo-se que num determinado segmento atuem cinco firmas, com *market shares* de, respectivamente, 40%, 30%, 15%, 10% e 5%, o HHI seria 0,285 ($=0,4^2+0,3^2+0,15^2+0,1^2+0,05^2$).

O HHI varia de algo próximo a 0 (concorrência perfeita, com inúmeras firmas detendo individualmente uma ínfima parcela do mercado) a 1 (situação de monopólio, em que apenas uma empresa domina todo o mercado). Como regra geral, os órgãos de defesa da concorrência costumam classificar os mercados como de baixa concorrência (HHI inferior 0,15), concorrência moderada (com HHI entre 0,15 e 0,25) e concorrência elevada (HHI superior a 0,25).

A ideia de se aplicar o HHI como parâmetro para se medir a concentração na distribuição dos recursos dos fundos partidário e eleitoral faz sentido, pois uma vez formada a nominata com os candidatos de cada sigla a determinado cargo, eles competem entre si para obter mais recursos do diretório estadual da legenda, dado que não existem regras definindo como essa repartição deve se dar em relação a cada candidatura.

Além disso, da mesma forma em que, no mercado, empresas mais capitalizadas possuem melhores condições de angariar um *market share* mais amplo, na disputa eleitoral, como vimos, candidatos com acesso a mais financiamento têm probabilidade mais elevada de conquistar uma parcela maior do eleitorado.

Segundo essa lógica, tomamos cada diretório estadual do partido como um setor diferente, e mensuramos o percentual recebido por cada candidato da legenda no Estado como se fosse o seu "*market share*" nos fundos eleitoral e partidário. Essa escolha se justifica porque as eleições para deputado federal têm o estado como território (ou "mercado relevante geográfico", na analogia com a defesa da concorrência) e porque a decisão da distribuição dos recursos a cada candidato cabe, em cada partido, à direção do diretório estadual.

Com base nos dados de prestação de contas nas eleições de 2022 para deputado federal foi possível, portanto, calcular os índices de concentração (HHI) de cada partido em todas as 27 Unidades da Federação. Dessa forma, se o HHI do partido X no Estado Y é próximo de zero significa que aquela legenda pulveriza os recursos entre as dezenas de candidatos a deputado federal, enquanto se o HHI for 1 indica que todo o recurso da agremiação foi aplicado numa única candidatura.

Os resultados estão dispostos abaixo, em que cada círculo representa um diretório dos partidos nos estados, e quanto mais alta a sua posição, maior o HHI; logo, mais concentrados estão os recursos dos fundos partidário e eleitoral:

Grau de Concentração (Hirschman-Herfindahl Index) na Distribuição dos Fundos Partidário e Eleitoral em Cada Diretório Estadual

Eleição para Deputado Federal/2022

Classificação

● Alta concentração ● Concentração moderada ● Pouco concentrado



Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Como pode ser visto no gráfico, de forma geral, os partidos brasileiros distribuíram, em 2022, os recursos dos fundos partidário e eleitoral com moderada ou elevada concentração para seus candidatos a deputado federal. Em outras palavras, os diretórios estaduais optam por aplicar a maior parte do dinheiro público recebido para as campanhas de poucos candidatos.

Usando a classificação usualmente utilizada nas análises antitruste, 34,2% dos diretórios estaduais mostraram uma baixa concentração na distribuição dos fundos para seus candidatos a deputado federal em 2022 (HHI inferior a 0,15). Em 24,5% dos órgãos estaduais a concentração foi moderada (HHI entre 0,15 e 0,25) e em 41,3% dos casos a concentração pode ser considerada elevada (HHI superior a 0,25).

O HHI médio na destinação do financiamento público no pleito para a Câmara dos Deputados em 2022 foi de 0,315, mas houve uma grande variação entre os partidos e, no âmbito de cada um deles, observou-se situações muito distintas entre os estados.

De uma forma geral, partidos pequenos, por fazerem jus a quantias menores dos fundos eleitoral e partidário (quanto a esse último, algumas siglas inclusive não o recebem em função da cláusula de desempenho), tendem a concentrar os recursos recebidos em poucos candidatos, buscando maximizar as chances de elegerem uma banca maior. É o caso de Cidadania, PV, PSTU, PCdoB, PCO e UP, todos com um HHI superior a 0,50.

Entre as legendas maiores há uma dispersão maior na aplicação dos recursos, embora siglas grandes ou tradicionais como MDB (HHI de 0,21), PL (0,235), PT (0,30) e PSDB (0,36) tenham exibido uma média geral sinalizando uma alta concentração.

No que diz respeito à distribuição no âmbito de cada estado, houve 81 situações extremas em que os partidos optaram por despejar todo o dinheiro recebido do partido numa única candidatura, configurando verdadeiros “monopólios” no recebimento dos fundos partidário e eleitoral.

Num contexto em que os recursos orçamentários se tornaram decisivos para o financiamento de campanhas no Brasil, evidências de que os órgãos diretivos dos partidos concentram sua distribuição em poucos candidatos geram preocupações sobre o desequilíbrio nas condições de competição eleitoral e suas consequências em termos de representatividade.

Ciente desse problema, o Congresso Nacional e o Tribunal Superior Eleitoral tomaram medidas nos últimos anos para incrementar a democratização no acesso aos recursos dos fundos partidário e eleitoral. No entanto, como veremos na seção a seguir, essas iniciativas tiveram alcance bastante limitado.

Tentativas pouco efetivas de democratizar o acesso ao financiamento público de campanhas

Nosso país historicamente apresenta uma baixa participação feminina no Congresso Nacional. De acordo com o ranking elaborado pela Inter-Parliamentary Union, uma organização internacional de órgãos legislativos que tem atualmente 195 países membros e associados, o Brasil ocupava, em 2023, a 129ª colocação mundial quanto à porcentagem de assentos ocupados por mulheres no parlamento. Com 91 deputadas federais (17,7% do plenário) e 10 senadoras (12,4%), o desempenho brasileiro nesse quesito era inferior a todos os países da América Latina.¹⁵

Para tentar melhorar essa situação, diversas legislações nos últimos anos foram aprovadas para incentivar o protagonismo feminino na política brasileira. A lei que disciplina as eleições estabeleceu, em 1997, que os partidos deveriam reservar pelo menos 30% das suas listas de candidatos para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais para mulheres¹⁶. Dado

15. <https://data.ipu.org/women-ranking?month=1&year=2023>. Acesso realizado em 29/01/2024.

16. Lei nº 9.504/1997, art. 10, § 3º.

o caráter não impositivo do termo “reservar”, poucas legendas se empenhavam em atrair candidatas para suas nominatas. Por essa razão, em 2009, o dispositivo foi alterado para “preencher”¹⁷. Assim, tornou-se obrigatório que as siglas ocupassem pelo menos 3 a cada 10 vagas com mulheres.

Como o desempenho das candidaturas femininas permanecia estagnado na casa de 10% das cadeiras, passou-se a suspeitar que a razão estava no financiamento eleitoral. Assim, em 2015, o Congresso aprovou a destinação, para as candidatas, de um mínimo de 5% e um máximo de 15% dos recursos do fundo partidário aplicado pelos partidos nas eleições¹⁸. Por considerar que essa medida feria o princípio da igualdade, o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional esse dispositivo e, em seu lugar, determinou que todos os partidos deveriam distribuir os recursos de maneira proporcional à presença de mulheres em suas listas de candidatos, respeitado o mínimo de 30% a partir das eleições de 2018.¹⁹ No mesmo ano, o Tribunal Superior Eleitoral determinou que a mesma regra fosse aplicada também na partilha do fundo eleitoral.²⁰

Buscando se redimir perante a opinião pública, o Congresso ratificou as decisões do STF e do TSE ao promulgar a Emenda Constitucional nº 117, de 05 de abril de 2022. Por meio dela ficou sacramentado que os montantes dos fundos eleitoral e partidário usados nas eleições, bem como o tempo da propaganda gratuita no rádio e na televisão devem ser destinados às suas candidatas de forma proporcional ao número de candidatas, respeitado o limite inferior de 30%.²¹

17. Lei nº 12.034/2009, art. 3º.

18. Lei nº 13.165/2015, art. 3º.

19. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617, Plenário, Julgamento em 15/03/2018.

20. Resolução TSE nº 23.575/2018, art. 1º.

21. Constituição da República Federativa do Brasil, art. 17, § 8º, inserido pela Emenda Constitucional nº 117/2022.

Com relação à representatividade racial ou pela cor da pele, o Congresso Nacional também não espelha adequadamente a realidade do país. De acordo com os resultados preliminares do Censo Demográfico de 2022, a população brasileira se identificava como sendo composta por 45,3% de pardos, 10,2% de negros, 43,5% de brancos, 0,6% de indígenas e 0,4% de amarelos²². No entanto, o perfil dos deputados federais eleitos para tomar posse em 2023 indicava 310 parlamentares brancos (72,1%), 107 pardos (20,9%), 27 pretos (5,3%), 5 indígenas (1%) e 3 amarelos (0,6%) – um deputado não informou a sua cor.²³ Vê-se, portanto, que a população negra, assim como a feminina, está mal representada no Congresso.

Partindo do diagnóstico de que o sistema político-partidário discrimina as candidaturas de pretos e pardos da mesma forma que dá tratamento inferior às mulheres, o Tribunal Superior Eleitoral determinou que os candidatos negros também têm direito, de forma agregada, a recursos proporcionais do fundo eleitoral e do horário gratuito no rádio e na TV²⁴.

Na decisão mais recente sobre representatividade política, o Congresso Nacional, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 111, de 28 de setembro de 2021, criou um incentivo adicional para os partidos promoverem com mais empenho as candidaturas de mulheres e negros. Ficou determinado que, nas eleições gerais de 2022 a 2030, os votos recebidos por suas candidatas e também por candidatos pretos e pardos, independentemente do gênero, serão contados em dobro para fins do cálculo dos valores dos fundos partidário e eleitoral a serem recebidos pelos partidos²⁵.

22. https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/?utm_source=ibge&utm_medium=home&utm_campaign=portal. Acesso realizado em 29/01/2024.

23. <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/composicao-da-camara-2023/>. Acesso realizado em 29/01/2024.

24. Resolução TSE nº 23.664/2021, art. 1º.

25. Emenda Constitucional nº 111, art. 2º.

Apesar dos estímulos para maior diversidade de gênero e cor nas listas de candidatos, e da determinação judicial e legal para que os partidos apoiem financeiramente essas candidaturas de forma proporcional ao número de candidatos lançados, os dados apresentados anteriormente demonstram que as medidas não têm surtido o efeito desejado. Mulheres e negros continuam sub-representados nos parlamentos brasileiros.

Uma possível explicação para o fracasso dos incentivos à democratização de acesso à política brasileira reside na distribuição concentrada do financiamento público de campanhas no âmbito interno de cada partido brasileiro. Embora, como vimos, a legislação atual determine que cada partido deve reservar recursos para as campanhas de mulheres, pretos e pardos de forma proporcional ao número de candidatos provenientes desses grupos sociais, a alocação individual da verba dos fundos partidário e eleitoral é decidida, nos dizeres da Emenda Constitucional nº 117/2022, “conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário”.²⁶

Isso significa que o partido é totalmente livre para decidir quais candidatas e candidatos negros serão contemplados e o montante a que farão jus na eleição. Assim, num caso extremo, se o partido resolver aplicar toda a verba da cota feminina numa única candidata, ou concentrar todos os recursos reservados para pretos e pardos em apenas um candidato negro, ele estará totalmente amparado pela legislação.

Uma forma de verificar como está ocorrendo a distribuição de recursos dos fundos partidário e eleitoral, pelas legendas, dentro das cotas femininas e para negros, recorreremos novamente ao Hirschman-Herfindahl Index (HHI).

26. Constituição da República Federativa do Brasil, art. 17, § 8º, inserido pela Emenda Constitucional nº 117/2022.

Com relação à reserva de verbas orçamentárias para financiar candidaturas de pretos e pardos, observamos, pelo gráfico abaixo, que a concentração em poucos candidatos cresce em praticamente todos os partidos. De fato, se na distribuição dos recursos totais verificou-se um HHI médio de 0,315, que já era considerado uma concentração elevada, no caso da cota para negros os diretórios estaduais dos partidos centralizam ainda mais o dinheiro em poucos escolhidos: o HHI médio nacional foi de 0,424.

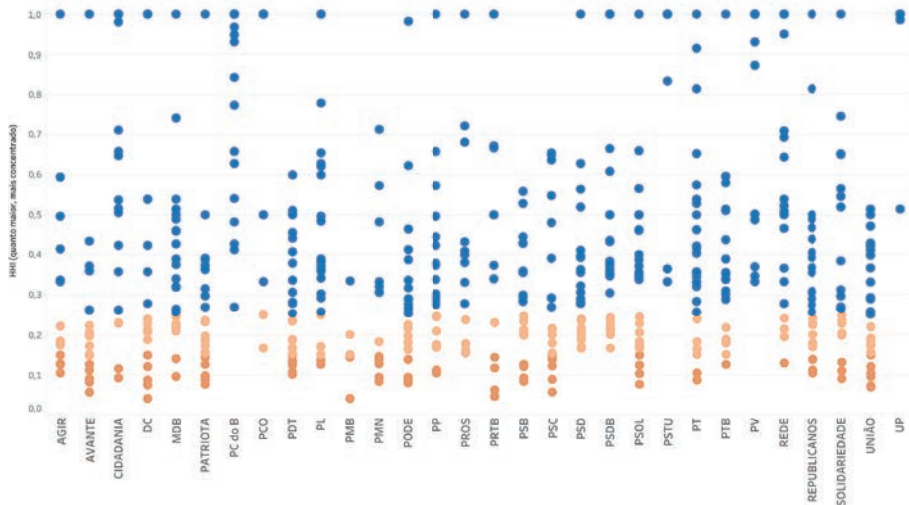
Detalhando ainda mais os dados, constata-se que apenas 13% dos órgãos decisórios das legendas apresentam uma distribuição mais equilibrada dos fundos (HHI inferior a 0,15), enquanto 21,7% dos diretórios são enquadrados como tendo concentração moderada da cota racial (HHI entre 0,15 e 0,25). A maioria dos partidos, (65,3%), porém, mostrou, nas eleições de 2022, que suas unidades nos estados escolhem poucos candidatos para receberem o grosso dos recursos dos fundos partidário e eleitoral reservados à cota racial para negros (HHI superior a 0,25).

Grau de Concentração (HHI) na Distribuição dos Fundos Partidário e Eleitoral para Candidaturas Negras nos Estados

Eleição para Deputado Federal/2022

Classificação

● Alta concentração ● Concentração moderada ● Pouco concentrado



Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral.

No caso da cota feminina a situação é ainda mais grave. O HHI médio foi 0,499, evidenciando que o acesso aos fundos partidário e eleitoral é ainda mais restrito a poucas candidatas. Apenas 4,9% dos diretórios estaduais apresentaram, em 2022, uma baixa concentração na distribuição dos recursos para as aspirantes à Câmara dos Deputados, enquanto 79,4% mostraram um elevado afunilamento de dinheiro público em poucas candidaturas femininas. Em nada menos do que 111 dos 637 órgãos decisórios dos partidos nos Estados que financiaram campanhas em 2022, todo o recurso reservado para candidaturas de mulheres foi aplicado em uma única filiada. Em muitas dessas situações, a agraciada era esposa, filha, irmã ou mãe de um dirigente partidário ou político detentor de mandato legislativo ou executivo.

Grau de Concentração (HHI) na Distribuição dos Fundos Partidário e Eleitoral para Candidaturas de Mulheres

Eleição para Deputado Federal/2022

Classificação

● Alta concentração ● Concentração moderada ● Pouco concentrado



Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral.

O desempenho de cada partido na alocação da verba dos fundos partidário e eleitoral pode ser sintetizado na seguinte tabela, que computa as médias de seus diretórios estaduais. Como se vê, a concentração de recursos em poucos candidatos é uma característica que perpassa todos os partidos, e a ineficácia das cotas feminina e racial é uma realidade que independe de porte e orientação ideológica das agremiações políticas:

Índice Hirschman-Herfindahl de concentração na distribuição de recursos dos fundos partidário e eleitoral - Média dos Diretórios Estaduais Disputa para Deputado Federal (2022)

Eleição para Deputado Federal/2022

Classificação

● Alta concentração ● Concentração moderada ● Pouco concentrado

Partido	Geral	Cota Pretos e Pardos	Cota Feminina
AGIR	0,252	0,318	0,370
AVANTE	0,202	0,247	0,273
CIDADANIA	0,518	0,613	0,776
DC	0,269	0,394	0,495
MDB	0,211	0,374	0,340
PATRIOTA	0,171	0,266	0,349
PC do B	0,659	0,804	0,904
PCO	0,697	0,729	0,763
PDT	0,212	0,283	0,405
PL	0,236	0,461	0,476
PMB	0,111	0,174	0,276
PMN	0,237	0,293	0,407
PODE	0,164	0,284	0,367
PP	0,154	0,339	0,415
PROS	0,330	0,413	0,537
PRTB	0,370	0,439	0,537
PSB	0,223	0,284	0,335
PSC	0,228	0,302	0,414
PSD	0,193	0,339	0,346
PSDB	0,360	0,470	0,575
PSOL	0,235	0,347	0,434
PSTU	0,645	0,837	0,883
PT	0,300	0,411	0,504
PTB	0,276	0,362	0,436
PV	0,576	0,834	0,865
REDE	0,462	0,581	0,720
REPUBLICANOS	0,169	0,342	0,392
SOLIDARIEDADE	0,243	0,369	0,403
UNIÃO	0,124	0,266	0,296
UP	0,874	0,950	1,000
Média Total	0,315	0,424	0,499

Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Nota: Números em cobre indicam média de concentração baixa ($HHI < 0,15$), em laranja claro sinalizam concentração moderada ($0,15 < HHI < 0,25$) e em azul demonstram concentração elevada ($HHI > 0,25$).

O que os dados acima comprovam é que os desideratos de se democratizar o acesso ao financiamento público de campanhas e de se obter maior representatividade na política brasileira vem sendo comprometido pela frouxidão da regulação do TSE quanto à distribuição dos montantes cada vez mais volumosos dos fundos partidário e eleitoral.

Num país em que as eleições são inerentemente caras devido às regras eleitorais, as barreiras à entrada de novos concorrentes (especialmente mulheres e negros) são muito elevadas. O exercício com os cálculos de concentração na distribuição de recursos mostra que a opção pelo financiamento majoritariamente público de campanhas, pelas regras atuais, não está cumprindo o papel de nivelar as condições de competitividade da disputa.

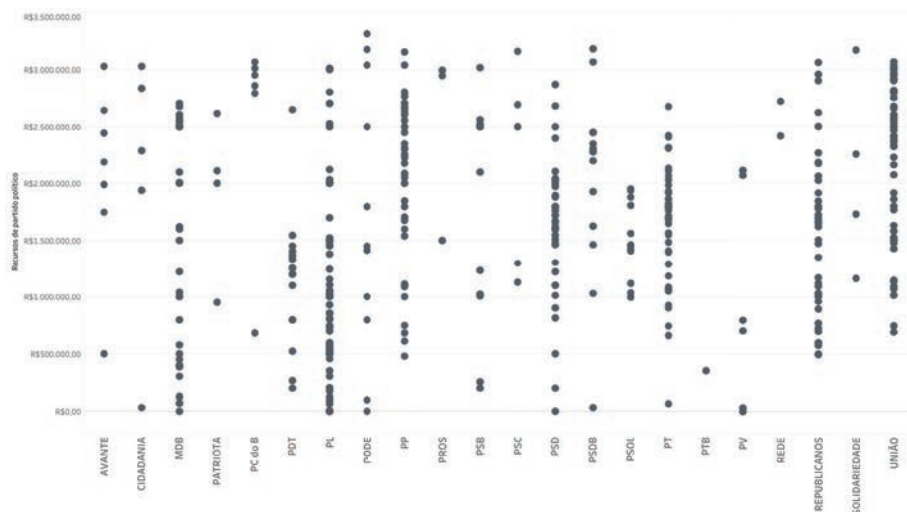
Todavia, a despeito de o acesso privilegiado às dotações dos fundos partidário e eleitoral constituir uma significativa vantagem competitiva para quem dispõe de prestígio junto às elites dirigentes dos partidos, alguns candidatos conseguem se eleger mesmo tendo acesso a poucos recursos públicos. Como veremos na seção seguinte, porém, isso não necessariamente é uma boa notícia para a qualidade do Poder Legislativo brasileiro.

É possível ser eleito sem depender dos fundos eleitoral e partidário?

Com mais de 80% das despesas da campanha sendo custeadas por recursos públicos, e os partidos dispostos de ampla discricionariedade para alocar as somas recebidas dos fundos partidário e eleitoral entre seus afiliados, larga na frente quem desfruta da preferência das lideranças políticas. A distribuição dos recursos costuma contemplar os detentores de cargos, quando buscam um novo mandato ou um posto diferente do atual, assim como candidatos com relações mais próximas (parentesco, amizade ou confiança) com os dirigentes partidários.

Como se vê abaixo, entre os 513 deputados federais que tomaram posse em 2023, apenas 46 (9%) utilizaram menos de R\$ 500 mil dos fundos partidário e eleitoral na campanha:

Recursos dos Fundos Partidário e Eleitoral Distribuído a Cada Deputado Federal Eleito em 2022



Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral.

A despeito das vantagens que o financiamento público oferece, existem candidatos que conseguem se eleger sem depender excessivamente dessa fonte de dinheiro controlada pelos partidos.

Uma forma de contornar os obstáculos da política partidária tradicional, sempre refratária a novos entrantes, é possuir um patrimônio elevado e estar disposto a utilizar seus recursos pessoais ou familiares para bancar a própria campanha. No pleito de 2022, os postulantes a todos os cargos investiram R\$ 195,3 milhões do próprio bolso para financiar suas campanhas. Embora parte expressiva desses recursos tenha sido utilizada para complementar as verbas recebidas dos partidos, não são poucos os casos de candidatos que recorreram às suas economias para compensar o pouco (ou nenhum) apoio dado por suas legendas.

No pleito de 2022, 216 candidatos aplicaram mais de R\$ 100 mil em recursos próprios na sua tentativa de obter um mandato na Câmara dos Deputados. Desses, 40 eram completos novatos na política, nunca tendo disputado uma eleição anteriormente – e sete conseguiram se eleger.

Ao permitir que candidatos empreguem somas elevadas do patrimônio pessoal ou familiar na cobertura das suas despesas eleitorais, a legislação torna o jogo político enviesado em favor dos mais ricos. E, quando o capital político se soma ao poderio financeiro, a resultante pende a favor da concentração de renda e de poder.

Nossa história é repleta de empresários que se elegeram e exerceram seus mandatos para promover interesses pessoais. Em algumas situações, porém, esse envolvimento na política faz parte de uma estratégia setorial. Nesse quesito, o agronegócio brasileiro é o caso de maior sucesso.

Enquanto muitos setores exercem pressão na política por meio de lobby ou doações de campanhas para candidatos sensíveis à sua causa, lideranças do setor agropecuário decidiram eleger seus próprios representantes como deputados, senadores e governadores. Cobrindo os elevados custos das campanhas com recursos pessoais, grandes produtores rurais se lançaram na política e constituíram, no Congresso Nacional, o mais coeso e influente grupo de parlamentares. Distribuídos em diversos partidos, a bancada do agronegócio promove seus pleitos corporativos e também usa esse peso a favor de qualquer projeto político que julgarem conveniente.

Desde 2019, a legislação eleitoral limita o emprego de patrimônio pessoal a 10% do total de gastos permitido para cada cargo. Essa restrição, porém, é inócua, visto que o candidato com mais posses consegue, sem grandes dificuldades, recorrer a cônjuges, filhos, irmãs e outros parentes para canalizar parte de sua poupança familiar em prol de seu comitê de campanha.

Os dados acima revelam que, se o STF tinha a intenção de eliminar a influência econômica nas eleições brasileiras por meio da

proibição das contribuições empresariais, o trabalho ficou incompleto, pois os candidatos abastados conseguem patrocinar suas próprias campanhas. Outra forma pela qual o setor privado continua afetando os rumos das eleições brasileiras é por meio de doações de pessoas físicas.

Em 2022, os cidadãos brasileiros doaram R\$ 168,7 milhões para partidos e candidatos, cobrindo 15% do total de gastos de todas as candidaturas, para todos os cargos em disputa.

Muito embora o Congresso Nacional tenha buscado estimular o envolvimento da população no patrocínio das campanhas dos candidatos de sua preferência, com inovações como a possibilidade de utilização de financiamento coletivo (*crowdfunding* ou “vaquinhas virtuais”), as pequenas doações (inferiores a R\$ 1.000,00 por CPF) não passaram de 7,4% do montante total arrecadado nessa modalidade. Como pode ser visto na tabela abaixo, apenas 247 indivíduos, com aportes superiores a R\$ 100 mil, são responsáveis por quase 70% das contribuições totais feitas por pessoas físicas:

Doações de Pessoas Físicas nas Eleições de 2022 (Todos os Cargos)

Valor da doação individual	Número de doadores	Soma de Doações	% do Total	Valor Médio
Até R\$ 1 mil	124.187	R\$ 12.499.412,52	7,4%	R\$ 100,65
Entre R\$ 1 mil e R\$ 10 mil	5.778	R\$ 13.786.991,50	8,2%	R\$ 2.386,12
Entre R\$ 10 mil e R\$ 100 mil	794	R\$ 26.478.351,31	15,7%	R\$ 33.348,05
Entre R\$ 100 mil e R\$ 500 mil	198	R\$ 42.504.191,25	25,2%	R\$ 214.667,63
Entre R\$ 500 mil e R\$ 1 milhão	26	R\$ 17.206.431,43	10,2%	R\$ 661.785,82
Acima de R\$ 1 milhão	23	R\$ 56.272.421,21	33,3%	R\$ 2.446.627,01
Total	131.006	R\$ 168.747.799,22	100%	R\$ 1.288,09

Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Essa distorção, em que poucos indivíduos doando centenas de milhares ou milhões de reais são responsáveis pela maior parcela do financiamento privado de campanhas, demonstrada na tabela acima, deve-se ao fato de que a legislação brasileira admite a possibilidade de pessoas físicas doarem até 10% de seus rendimentos. Assim, aqueles que têm maior renda conseguem doar muito mais, mantendo aberta a porta para que a elite econômica continue elegendo seus candidatos preferidos a cada ciclo eleitoral.

Como pode ser visto na tabela abaixo, seja por interesse em influenciar a política em favor de seus negócios ou preferência ideológica, muitos multimilionários brasileiros continuam investindo quantias consideráveis nas eleições. A diferença é que, impossibilitados de utilizar o CNPJ de suas empresas, agora eles participam do jogo do poder com seus próprios CPFs. O resultado, porém, continua sendo o mesmo: candidatos que têm bons contatos com os maiores doadores têm maiores chances de serem eleitos, mesmo sem contar com o fundo eleitoral.

Pessoas Físicas que Doaram mais de R\$ 1 milhão nas Eleições 2022

Nome doador	
RUBENS OMETTO SILVEIRA MELLO	R\$13.487.583,67
FREDERICO CARLOS GERDAU JOHANNPETER	R\$5.974.100,00
WASHINGTON UMBERTO CINEL	R\$3.440.000,00
JOSE SALIM MATTAR JUNIOR	R\$2.901.087,12
MARCELO RODRIGUES DE OLIVEIRA	R\$2.680.000,00
FABIANO CAMPOS ZETTEL	R\$2.505.738,75
VALTER EGIDIO DA COSTA	R\$2.326.265,00
RICARDO ANNES GUIMARAES	R\$2.149.000,00
HELIO FIGUEIREDO FREIRE FILHO	R\$2.000.000,00
RAFAEL NAZARETH MENIN TEIXEIRA DE SOUZA	R\$1.808.000,00
EUGENIO PACELLI MATTAR	R\$1.802.664,80
LUIZ OSVALDO PASTORE	R\$1.667.000,00
CORNELIO ADRIANO SANDERS	R\$1.633.000,00
VINICIUS CAMARGOS NOGUEIRA	R\$1.500.000,00
EMIVAL RAMOS CAIADO FILHO	R\$1.340.000,00
ROGERIO LOPES FERREIRA	R\$1.250.000,00
RICARDO CASTELLAR DE FARIA	R\$1.243.600,00
EDUARDO MANTEGAZZA SERAFIM	R\$1.235.000,00
EDUARDO ROBSON RAINERI DE ALMEIDA	R\$1.178.000,00
EDWARD MUNSON MASON II	R\$1.100.000,00
ARGEU DE LIMA GEO	R\$1.027.132,15
JOSE SERIPIERI FILHO	R\$1.013.950,00
HENRIQUE MOURA VORCARO	R\$1.010.299,72
ANTONIO CLAUDIO BRANDAO RESENDE	R\$1.000.000,00
CARLOS GEO QUICK	R\$1.000.000,00
FLAVIO BRANDAO RESENDE	R\$1.000.000,00
PAOLA MANTEGAZZA	R\$1.000.000,00

Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Nem sempre, porém, a estratégia para contornar as elevadas barreiras à entrada na política brasileira, impostas pelos altos custos de campanha e pela distribuição concentrada dos fundos partidário e eleitoral, passa pela obtenção de grandes somas de dinheiro privado, seja ele familiar ou proveniente de grandes doadores.

Candidatos muito conhecidos do público, como artistas, esportistas, influenciadores de redes sociais ou personalidades do rádio e da TV têm boas chances de serem eleitos. Por já serem conhecidos do grande público, eles têm maior facilidade de se destacar frente à massa de candidatos.

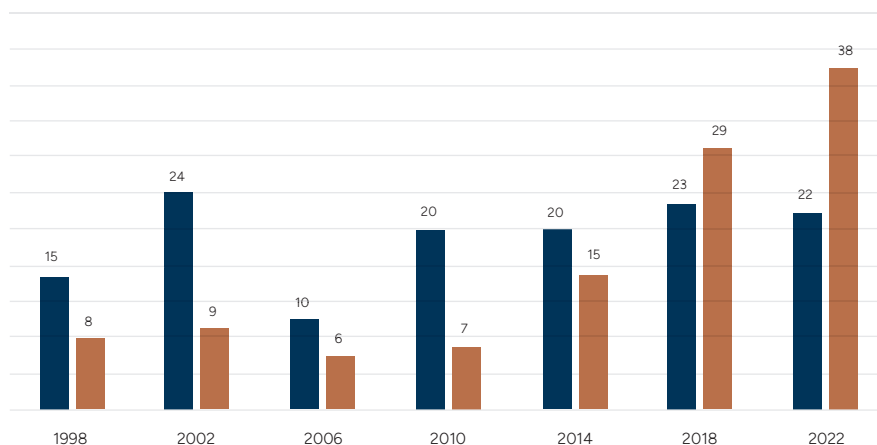
Outros candidatos, por sua vez, investem em nichos do eleitorado e no sentimento de identidade de grupo. Vínculos profissionais ou religiosos oferecem um conjunto de eleitores cativos que, uma vez arrebanhados, podem garantir uma votação suficiente para superar os limites do quociente eleitoral. Transmitindo sua mensagem diretamente para esses segmentos da população, os custos de campanha se reduzem drasticamente, tornando viável a vitória.

Essa tática eleitoral vem sendo há tempos explorada por representantes de categorias profissional, sindicais ou não, como professores, enfermeiros, médicos e advogados. Nos últimos anos, porém, dois grupos têm se destacado por elegerem bancadas significativas no Congresso: religiosos e profissionais ligados à segurança pública.

Como pode ser visto no gráfico seguinte, a quantidade de parlamentares eleita se identificando com entidades religiosas e forças militares e policiais vem crescendo, atingindo um contingente capaz de influenciar a tramitação de assuntos de seu interesse corporativo, mas também uma agenda socialmente conservadora:

Deputados Federais Eleitos Ligados às Igrejas e à Segurança Pública (1998-2022)

■ LÍDERES RELIGIOSOS ■ MILITARES, POLICIAIS E OUTRAS CARREIRAS DA SEGURANÇA PÚBLICA



Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Nota: A contagem acima foi realizada levando em consideração as ocupações informadas pelos candidatos ao TSE e também o uso de patentes policiais e militares, assim como designações religiosas nos nomes de urnas dos candidatos.

A capacidade que celebridades, lideranças religiosas e militares têm de atrair eleitores é tão significativa que algumas legendas, interessadas em potencializar suas fatias do fundo eleitoral e partidário, chegam a promover verdadeiros leilões pela filiação desses grandes puxadores de votos.

Outra distorção desse sistema é o incentivo aos discursos extremistas como estratégia de atração de votos. A promoção de candidatos que investem no discurso de ódio e de polarização política, principalmente pelas redes sociais, permite a eleição de representantes sem a exigência de gastos elevados, trazendo como bônus a garantia futura de mais recursos dos fundos eleitoral e partidário para financiar os partidos nos pleitos seguintes.

Vê-se, portanto, que muitas vezes os fatores que explicam a composição do Legislativo brasileiro – concentração da distribuição do financiamento público de campanhas, exercício de cargos no Executivo e no Legislativo, laços de parentesco com políticos, patrimônio pessoal e familiar, doações de multimilionários, fama, religião, corporativismo e extremismo – se reforçam mutuamente, explicando não apenas o perfil, mas a qualidade de nosso Congresso Nacional.

Sem uma reforma séria do sistema eleitoral, os canais de acesso à política continuam obstruídos e a competição mantém-se restrita a poucos candidatos. Como conclusão deste estudo, na última seção apresentaremos um rol de medidas que podem incentivar a representatividade na democracia brasileira.

Possíveis soluções para tornar o sistema eleitoral mais representativo

Ao longo deste trabalho, defendemos o argumento de que as distorções do sistema eleitoral brasileiro decorrem, essencialmente, de uma questão de demanda e oferta de recursos.

Como demonstramos na Seção 1, os custos de campanhas no Brasil são elevados em função do modelo de disputa previsto na legislação. Com distritos eleitorais muito populosos e extensos territorialmente, e a pulverização de candidaturas gerada pelo multipartidarismo e pelo sistema proporcional de lista aberta (no caso da Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais), torna-se muito difícil (e caro) para um candidato se destacar entre a multidão de adversários.

Essas características estruturais do sistema eleitoral geram uma pressão elevada de recursos para financiar as campanhas de partidos e candidatos. Durante vinte anos, essa demanda foi suprida pelas massivas contribuições de grandes empresas, mas desde que o STF considerou essa fonte inconstitucional, a classe política tem recorrido ao orçamento público para cobrir os altos custos eleitorais.

Do ponto de vista da oferta de financiamento, contudo, também persistem graves problemas. Como demonstrado anteriormente, a distribuição das verbas dos fundos partidário e eleitoral no âmbito de cada partido é bastante concentrada, conferindo uma vantagem indevida para os candidatos contemplados com mais dinheiro. As cotas feminina e racial, instituídas com o propósito de democratizar o acesso aos recursos partidários, não têm sido efetivas no propósito de nivelar as condições desiguais de competição eleitoral.

Alguns candidatos conseguem se sair vitoriosos na eleição mesmo sem contar com o suporte dos fundos partidário e eleitoral provido pelos seus partidos. Alguns se valem de recursos familiares para custear sua própria campanha ou do recebimento de aportes de doadores multimilionários, o que mantém presente a influência econômica nas eleições. Outros se utilizam de recursos não financeiros, como a fama pessoal ou o apoio de um eleitorado cativo, mantido por ligações corporativas ou religiosas. Nesses casos, tem-se um estímulo à eleição de parlamentares sem vocação política (no que se refere às celebridades) ou a representação desproporcional de determinados grupos sociais no Legislativo (religiosos, militares, etc.).

A combinação de um sistema eleitoral de alto custo, agravado por um financiamento predominante público de campanhas e hiperconcentrado em poucos candidatos, gera barreiras muito elevadas à entrada na política e condições muito adversas de competição para aqueles que não desfrutam de um bom relacionamento com as cúpulas partidárias, não têm patrimônio ou contatos com a elite econômica e tampouco são famosos ou representam grupos profissionais ou religiosos. O resultado é a eleição de parlamentares que não representam adequadamente a população e que são pouco responsivos ao controle cidadão, dado que entram na disputa eleitoral com ampla vantagem sobre seus concorrentes.

Para lidar com esse sistema, seria necessário aprovar medidas que atuem tanto no lado da demanda (custos de campanha), quanto pela oferta de recursos (financiamento) no sistema eleitoral.

Existem dois modelos internacionalmente adotados que teriam condições de baratear as campanhas no Brasil. A adoção de um sistema de voto distrital, em que os parlamentares são escolhidos de forma majoritária em pequenos distritos eleitorais, reduziria o território para se fazer campanha e a pulverização de candidaturas, diminuindo drasticamente a demanda por recursos para deslocamentos e marketing eleitoral.

A outra alternativa seria a migração para um sistema proporcional de lista fechada, em que os eleitores votariam não nos candidatos, mas numa lista de candidatos previamente definidos por cada legenda, a partir de prévias obrigatórias entre seus afiliados locais. Essa alteração teria a capacidade de reduzir os custos de campanha, uma vez que a propaganda eleitoral se concentraria numa dezena de partidos, em vez de milhares de candidatos individuais.

É possível combinar os dois sistemas. No passado já se chegou a cogitar o sistema distrital misto no Brasil, em que metade dos deputados seriam eleitos segundo o voto distrital, e a outra metade no sistema proporcional de lista fechada.

Caso a classe política brasileira se mostre resistente a uma mudança drástica no sistema de disputa, é possível baratear as campanhas no Brasil sem abandonar o tradicional sistema proporcional de lista aberta. Isso seria possível mediante simplesmente a divisão de cada estado em regiões (distritos) menores, cada uma delas elegendo em média quatro deputados – a metade do número atual de deputados dos estados menores (AC, AM, AP, DF, MS, MT, RN, RO, RR, SE, TO). Nesse caso, se manteria o atual modelo de disputa, porém os pleitos seriam realizados em regiões menores, reduzindo os custos de deslocamentos e publicidade, além de aproximar os candidatos dos eleitores locais.

Pelo lado da oferta de recursos para custear as campanhas, também há uma agenda de reformas capaz de reduzir as distorções atuais.

A primeira sugestão seria simplesmente dar ao fundo eleitoral o mesmo tratamento que recebem o fundo partidário e a propaganda

gratuita em rádio e TV, no que se refere à cláusula de desempenho. Como vimos, essa inovação legislativa implementada a partir de 2018 tem sido capaz de induzir um movimento de consolidação do quadro de partidos no Brasil, porém esse processo pode ser dinamizado se as legendas menores, com limitados resultados eleitorais, não puderem ter acesso também às cotas milionárias do fundo eleitoral.

Sobre o financiamento de campanhas, o maior problema gerado pela migração para um sistema predominantemente custeado com recursos públicos está na forma de distribuição da verba dentro de cada partido entre seus candidatos. A ampla liberalidade que os dirigentes partidários detêm para alocar os recursos recebidos dos fundos partidário e eleitoral tem gerado condições desiguais de disputa, em que poucos filiados são agraciados com valores elevados, enquanto a maioria dos seus correligionários recebe pouco ou nenhum apoio financeiro de suas legendas. Neste caso, uma regulação mais efetiva por parte do TSE poderia impor limites mínimos e máximos para a distribuição dos recursos entre os candidatos de cada partido, nivelando um pouco mais as condições de concorrência nas eleições. Isso deveria valer, inclusive, para a destinação dos valores abrangidos pelas cotas feminina e racial.

Outra medida essencial seria reduzir a dependência que partidos e candidatos passaram a ter dos fundos eleitoral e partidário. Nas eleições de 2022, mais de 80% das despesas de campanha de todos os candidatos foram cobertas com recursos públicos. A pulverização do financiamento, a ser alcançada pela limitação das dotações do financiamento público, teria a propriedade de forçar partidos e candidatos a se aproximarem dos eleitores, buscando conquistar não apenas seus votos, mas também suas doações.

Nesse processo, é essencial, porém, a imposição de limites baixos para contribuições de pessoas físicas, estabelecidos não com base num percentual dos rendimentos, como ocorre hoje, mas alguma referência nominal (R\$ X por CPF, por exemplo). A partir da definição dessas travas para as doações nominais, se eliminariam as vantagens hoje detidas pelos candidatos mais ricos, que pagam do próprio bolso

as despesas de suas campanhas, e também daqueles mais bem conectados com a elite econômica – visto que as atuais doações individuais de centenas de milhares de reais estariam vedadas. A imposição de limites nominais baixos para as doações de pessoas físicas teria a função, portanto, de terminar o trabalho do STF de reduzir a influência econômica nas eleições brasileiras, visto que não apenas as doações de empresas estariam proibidas, como também os aportes de candidatos mais afortunados ou com bons contatos seriam restringidos.

Esse modelo de limites baixos de doações, porém, só funcionaria se viesse acompanhado de um endurecimento da criminalização do uso de laranjas e de caixa dois nas campanhas. O combate ao financiamento ilícito também dependeria de maior transparência nas prestações de contas e do fortalecimento da estrutura dos órgãos de controle (Ministério Público, Receitas, Tribunais de Conta) e da Justiça Eleitoral, assim como da reformulação das normas processuais para se evitar a prescrição de crimes e impunidade de forma geral.

Esse pacote de medidas voltadas para tornar as eleições mais baratas, via reforma do sistema de disputa, e destinadas a desconcentrar as fontes de financiamento, reduziria significativamente as barreiras à entrada na política brasileira e estimularia a competição entre partidos e candidatos. Os resultados esperados seriam um incremento da representatividade nos parlamentos, maior contestabilidade eleitoral e relações de governabilidade mais estáveis.

Bruno Carazza, doutor em Direito (UFMG) e mestre em Economia (UnB), é professor associado da Fundação Dom Cabral e colunista do jornal Valor Econômico. É autor do livro “Dinheiro, Eleições e Poder: as engrenagens do sistema político brasileiro” (Companhia das Letras).

Financiamento político e o dever de prestar contas no Brasil

Denise Goulart Schlickmann

Introdução

Este artigo tem por objetivo analisar o instituto da prestação de contas por partidos políticos, candidatas e candidatos à Justiça Eleitoral no Brasil. O instituto cobra relevo ainda maior a partir da prevalência do financiamento público de campanhas eleitorais decorrente da criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) no financiamento das campanhas eleitorais, aliada ao acréscimo dos recursos do Fundo Partidário (FP).

A partir dos conceitos de democracia representativa, compreendendo a importância dos partidos políticos e o seu dever de prestar contas à Justiça Eleitoral, busca-se identificar as especificidades existentes entre os gêneros de prestação de contas (parciais e final) e seus reflexos sobre partidos políticos, candidatas e candidatos.

São objeto de estudo, ainda, as hipóteses legais de julgamento de regularidade das contas prestadas, sanções aplicáveis e possibilidades de recurso, além das formas de controle social, fiscalização concomitante e ações de inteligência consolidadas no Brasil.

Por fim, o estudo contempla algumas possibilidades de evolução e aperfeiçoamento do instituto da prestação de contas no Brasil.

Da democracia representativa ao instituto da prestação de contas

A história contemporânea consagra a máxima de que, nos regimes democráticos, o poder político emana da sociedade e é exercido através de seus representantes, legal e legitimamente constituídos. O exercício desse poder, contudo, exige o estabelecimento de regras que disciplinem a representatividade e, ao mesmo tempo, garantam que a vontade coletiva, entendida esta como a vontade da maioria, seja exercida em plenitude.

É o regime democrático que consolida a organização política, alicerçado pelo princípio da representação. Em qualquer de suas formas de expressão, que evoluíram ao longo da história, o sistema representativo de governo exige e pressupõe um sistema eleitoral que garanta a legitimidade do ato de votar, expresso na liberdade de manifestação da maioria e na organização de cargos eletivos que viabilizem o exercício do mandato eletivo. Reside, então, nos pleitos eleitorais, e no sistema eleitoral como um todo, a responsabilidade de garantir a legitimidade do regime democrático, fundado no Estado Constitucional de Direito.

A democracia representativa é exercida no Brasil de forma indireta, periódica e formal, por intermédio das instituições eleitorais que objetivam disciplinar e legitimar a escolha dos representantes do povo. A importância da materialização formal do processo democrático e de sua estrutura fundada no Poder Judiciário reside no próprio conceito do ato de votar: eleger significa "... expressar preferência entre alternativas, realizar um ato formal de decisão política" (SILVA, 2000, p. 138).

O voto é a materialização do direito de sufrágio. Através do ato de votar e ser votado o indivíduo exerce uma função social, função esta que se origina da soberania popular, fundamento da democracia representativa. E são justamente os partidos políticos as instituições que viabilizam o exercício do direito político de votar e ser votado, condição estruturante de todos os direitos políticos e fundamento da democracia representativa. Agregam as diferentes correntes de opinião e permitem o fracionamento ideológico da sociedade que,

então, pode fazer a escolha daqueles que a irão representar e administrar seus interesses, representando, segundo ensina Kelsen (1993), instituições mediadoras que contribuem decisivamente para a própria substância da representação.

Os partidos políticos dão forma à base das massas que anseiam por expressar a sua opinião no foro representativo da democracia. A eles incumbe definir as plataformas eleitorais e, ao sintetizar as mais diversas correntes de opinião, difundi-las, com o objetivo de atrair o maior número possível de eleitores, canalizando as mais distintas opiniões para dar-lhes objetividade, adaptando-as aos interesses dos eleitores. Os partidos políticos conjugam os seus próprios e especiais objetivos com os anseios dos eleitores (DUVERGER, 1967).

A matriz constitutiva do partido político está na própria Constituição Federal, seja pela personificação do pluralismo político que dá forma à democracia de base representativa, já no artigo inaugural da lei máxima, seja pela dicção do art. 17 da mesma Carta, que direta e especificamente autoriza a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos.

Peças essenciais ao funcionamento do complexo mecanismo democrático no mundo contemporâneo, os partidos políticos detêm o monopólio de acesso ao sistema eleitoral e representativo e a funções eletivas do Estado. Daí porque se pode afirmar que não existe, efetivamente, representação popular e exercício do poder estatal sem a intermediação partidária (GOMES, 2017).

E no contexto da outorga de poder político, é o procedimento eleitoral o meio pelo qual são desenvolvidos sucessivamente os atos que culminam com a escolha dos eleitos: a apresentação das candidaturas, a organização e realização do escrutínio e o contencioso eleitoral.

Integrando o sistema eleitoral brasileiro, a Justiça Eleitoral atua como Justiça Especializada, a quem competem atos tanto de natureza jurisdicional quanto de natureza administrativa.

E no exercício de suas competências, algumas delas derivadas diretamente da Constituição Federal, incumbe à Justiça Eleitoral também a responsabilidade institucional de acompanhamento das atividades partidárias, desde sua constituição, na busca da concretização do pretendido controle estatal, com a imparcialidade inerente ao desempenho judiciário, até a realização dos pleitos.

A Carta Magna é soberana ao definir as condições estruturantes dos partidos políticos, entrelaçando-as com as competências da Justiça Eleitoral, ao disciplinar em seu art. 17 que, conquanto seja livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, observados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, é de observância obrigatória a prestação de contas à Justiça Eleitoral. Este instituto está posto, ao lado das exigências de caráter nacional; da proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes e do funcionamento parlamentar de acordo com a lei, como verdadeiro pressuposto de existência partidária.

E disciplinando o preceito constitucional, a Lei dos Partidos Políticos¹ regulamenta a competência da Justiça Eleitoral, fixando em seu Capítulo I as regras determinantes do dever de prestar contas, enfatizando em seu art. 30 que as contas partidárias prestadas devem ser elaboradas *“de forma a permitir o conhecimento da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas”*.

O art. 34 do mesmo diploma legal é cristalino ao delimitar a competência da Justiça Eleitoral, quando prevê que à Justiça Eleitoral incumbe a fiscalização sobre a prestação de contas do partido e das despesas de campanha eleitoral, atribuindo-lhe a responsabilidade de atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira e os recursos aplicados nas campanhas eleitorais.

Pode-se asserir, diante do que até aqui foi exposto, que o dever de prestar contas à Justiça Eleitoral é condição *sine qua non* para a pró-

1. Lei nº 9.096/1995.

pria existência dos partidos políticos, sendo dever da Justiça Eleitoral julgar a sua regularidade com o propósito de aferir se os mandamentos legais que fixam os requisitos tanto para o financiamento partidário quanto para a realização de gastos foram efetivamente observados.

E está nos partidos políticos um dos elementos fundantes da representação política e, em consequência, do próprio regime democrático.

Mas o dever de prestar contas não se encerra na Lei dos Partidos Políticos, está também na Lei das Eleições², que lhe dedica capítulo específico, disciplinando em seu art. 28 o dever de prestar contas não apenas pelos partidos políticos à Justiça Eleitoral, mas também pelas candidatas e candidatos.

Tem-se, pois, que o dever de prestar contas à Justiça Eleitoral está ancorado no art. 17 da Constituição Federal, que em seu inciso III o eleva à condição de pressuposto de existência de um partido político, consolidando a existência do instituto da prestação de contas à Justiça Eleitoral. Dois diplomas legais ordinários (a Lei dos Partidos Políticos e a Lei das Eleições) conformam esse dever constitucional consoante se tratar da obrigação ordinária de prestar contas pelos partidos políticos, anualmente, ou conforme se tratar da obrigação eleitoral de prestar contas, esta a ser cumprida não apenas pelos partidos políticos, mas também por candidatas e candidatos em anos eleitorais.

Especificidades das contas prestadas e seus reflexos sobre partidos políticos e candidatos

Dentre as obrigações *latu sensu* de prestar contas de campanha eleitoral pode-se identificar duas espécies propriamente ditas: as contas parciais e as contas finais.

As contas parciais, apresentadas no curso da campanha eleitoral e cujo fundamento está insculpido na Lei das Eleições, em seu art.

2. Lei nº 9.504/1997.

28, permitem que o cidadão, demais partidos políticos e candidatos e a própria Justiça Eleitoral exerçam tanto o controle social quanto o controle jurisdicional, pelo conhecimento da origem e do volume dos recursos arrecadados em campanha, assim como a realização dos respectivos gastos eleitorais.

Tais contas parciais podem ser entendidas como gênero a que estão vinculadas duas espécies: os relatórios financeiros de campanha e as contas parciais propriamente ditas.

No que se refere aos denominados relatórios financeiros de campanha, sua origem remonta à reforma eleitoral de 2015³, que inseriu na Lei das Eleições a obrigatoriedade de que partidos políticos e candidatos informem à Justiça Eleitoral em até 72 horas do seu recebimento os recursos financeiros arrecadados⁴. A finalidade de tais informações está disposta no mesmo parágrafo de lei: publicidade. Ora, ao tratar-se da publicidade efetiva das informações, com fundamento na Lei de Acesso à Informação⁵ passou a Justiça Eleitoral a divulgar em suas páginas de internet não apenas as doações financeiras recebidas, mas toda a movimentação financeira de campanha. Vale dizer, tornou público, quase que em tempo real, o financiamento das campanhas eleitorais.

Já no que se refere às prestações de contas parciais propriamente ditas, a obrigação fixada na Lei das Eleições, no mesmo art. 28, diz respeito à obrigação de divulgação – agora da íntegra – do financiamento das campanhas eleitorais no dia 15 de setembro. A atual Resolução TSE nº. 23.607/2019 regulamentou que a obrigação deva ser cumprida por partidos políticos, candidatas e candidatos no período de 8 a 13 de setembro, viabilizando assim o cumprimento dos prazos legais.

3. Lei nº 13.165/2015.

4. Art. 28, § 4º, da Lei nº 9.504/1997.

5. Lei nº 12.527/2011

As denominadas prestações de contas parciais, entendidas como gênero comportando as duas variações acima, conduzem a diferentes implicações sobre partidos políticos, candidatas e candidatos, conforme se configurar a omissão, a intempestividade ou a divergência nas informações prestadas se comparadas àquelas apresentadas por ocasião das contas finais.

A mesma Resolução TSE nº 23.607/2019 obriga⁶ que tais prestações de contas devem ser encaminhadas via sistema de prestação de contas de campanha eleitoral, o SPCE e já por ocasião da prestação de contas parcial, seja obrigatória a constituição de advogado (art. 47, § 1º, IV), para que o processo possa tramitar regularmente. Por fim, consolida como grave a intempestividade da prestação de contas parcial ou a sua entrega em desacordo com a efetiva movimentação financeira havida (art. 47, § 6º).

Quer a intempestividade na informação dos valores de prestação de contas parcial, quer a informação em desacordo com a real movimentação financeira havida, ferem de forma irreparável a transparência do financiamento da campanha. Retiram da sociedade – primeira destinatária das informações – a possibilidade de conhecer doadores e gastos eleitorais realizados por candidatos e partidos políticos. Em decorrência, impedem que sejam feitas tempestivamente eventuais denúncias quanto a ilegalidades que podem estar sendo cometidas durante a campanha, o que também impede a atuação eficaz da Justiça Eleitoral.

Mais não fosse, há muito a Justiça Eleitoral ultrapassou as fronteiras do exame formal das prestações de contas e, integrada com outros órgãos públicos, executa durante a campanha inúmeras ações de inteligência, todas também irrecuperavelmente prejudicadas pela ausência de informações tempestivas ou pela prestação de informações incorretas. Por exemplo: a ausência de declaração nas contas parciais de doador com aparente ausência de capacidade econômica ou de fornecedor com aparente ausência de capacidade operacional impede

6. Art. 47.

que essa circunstância seja tempestivamente apurada e, em decorrência, consolida a irregularidade que pode estar sendo cometida.

Assim, a intempestividade da prestação de contas parcial ou a incorreção de suas informações jamais poderão ser resolvidas com a prestação de contas final, pois aquelas, por si só, possuem finalidade específica, que restará irremediavelmente prejudicada com a ausência ou a incorreção de suas informações.

E se a intempestividade ou a divergência de informações parcialmente prestadas implicam sobre o mérito das contas, a omissão as caracteriza ainda mais gravemente. E a mesma Resolução TSE nº 23.607/2019 é firme em assentar em seu art. 47, § 6º, que a apresentação intempestiva das informações ou a sua entrega de forma que não corresponda à efetiva movimentação de recursos caracteriza infração grave, “salvo justificativa acolhida pela Justiça Eleitoral, a ser apurada na oportunidade do julgamento da prestação de contas final”. E impõe ainda maior gravidade à omissão das informações (art. 47, § 8º), impondo que a conduta seja examinada “de acordo com a quantidade e os valores envolvidos na oportunidade do julgamento da prestação de contas, podendo levar à sua desaprovação”.

As prestações de contas finais, por seu turno, devem ser apresentadas em até 30 dias após a realização das eleições de primeiro turno e, havendo segundo turno, após 20 dias da sua ocorrência⁷.

No que se refere às contas finais a serem apresentadas pelos partidos políticos, é imperioso observar que obrigatoriedade se estende a todos os partidos políticos, em todas as suas esferas, independentemente de o pleito ter abrangência restrita, como é o caso das eleições municipais.

A medida visa à possibilidade de controle do financiamento das campanhas eleitorais pelos partidos políticos, com vistas a aferir a real origem de tais recursos e sua obediência aos limites e vedações da Lei Eleitoral.

7. Lei nº 9.504/1997, art. 29.

É notório, de igual sorte, que o apoio financeiro dos partidos políticos às campanhas eleitorais não se dá exclusivamente nas esferas em que atuam diretamente no pleito. Antes, mesmo sendo o pleito municipal, há o direcionamento de recursos por parte também das esferas estaduais e nacionais dos partidos políticos.

Assim, a exigência de que todos os partidos políticos prestem contas de campanha eleitoral permite conhecer a íntegra do financiamento das campanhas, sem postergar a prestação de tais informações para as contas anuais que as agremiações partidárias prestam apenas no exercício subsequente ao eleitoral e que contêm não apenas a movimentação de campanha eleitoral, mas também a que os financia ordinariamente.

A obrigação de prestar contas por candidatas e candidatos, por sua vez, é exigência inafastável uma vez haja sido solicitado o registro de candidaturas.

A ausência de prestação de contas final implica o julgamento das contas como não prestadas. Eventuais irregularidades detectadas nas contas finais são passíveis da cominação de sanções específicas, conforme adiante se verá.

Hipóteses de julgamento, sanções aplicáveis e recursos

Uma vez submetidas a julgamento de regularidade pela Justiça Eleitoral, as hipóteses legais de decisão judicial estão dispostas no art. 30 da Lei das eleições, que prevê as seguintes possibilidades: aprovação, quando estiverem regulares; aprovação com ressalvas, quando verificadas falhas que não lhes comprometam a regularidade; desaprovação, quando verificadas falhas que lhes comprometam a regularidade e, finalmente, não prestação, quando não apresentadas as contas após a notificação emitida pela Justiça Eleitoral, na qual constará a obrigação expressa de prestar as suas contas, no prazo de setenta e duas horas. Esta última hipótese ainda restará caracterizada caso as

informações obrigatórias não sejam prestadas ou, ainda, as diligências eventualmente não cumpridas impeçam a análise da movimentação financeira alegada.

Ao examinar-se o rol de possibilidades de julgamento, é importante, de plano, traçar algumas distinções. Não restam dúvidas quanto ao julgamento de contas pela aprovação. A decisão implica na ausência de constatação quer de impropriedades – falhas de natureza formal – quer de irregularidades – falhas estas de natureza material.

Já a aprovação com ressalvas ocorre quando, ainda que presentes impropriedades ou irregularidades, estas não afetem a regularidade das contas, mas demandem o registro da inconsistência. Vale dizer: as contas merecem aprovação, à exceção dos aspectos identificados nas ressalvas.

Por sua vez, a desaprovação de contas ocorre quando as inconsistências detectadas são de tal repercussão que efetivamente comprometam a regularidade das contas. Tais circunstâncias são passíveis de aferição apenas no caso concreto.

Já a não prestação de contas pode ocorrer quando de fato ausentes as contas no prazo legal ou, ainda, sob circunstâncias técnicas específicas que conduzem à mesma conclusão.

No que pertine às sanções potencialmente aplicáveis, é preciso contemplar as diversas situações especificamente delimitadas pelas normas eleitorais.

Já desde as eleições de 2016, a Resolução TSE 23.463/2015 cuida de, didaticamente, disciplinar que também a aprovação das contas com ressalvas permite a aplicação de sanções, passando a dispor expressamente em seu art. 72 que a aprovação com ressalvas da prestação de contas não obsta que seja determinada a devolução dos recursos recebidos de fonte vedada ou a sua transferência para a conta única do Tesouro Nacional, assim como dos recursos de origem não identificada.

A consequência decorre da lógica da imposição de ressalvas. Ainda que nem sempre as ressalvas gerem sanção, é possível que decorram de causas específicas que demandem a imposição de sanção. É a hipótese bem delineada do recebimento de recursos cuja fonte seja vedada, a origem não seja identificada ou, ainda, haja malversação de recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, nesse caso em proporção que não imponha a desaprovação das contas.

Quando o julgamento da prestação de contas as considera não prestadas as sanções disciplinadas nas normas eleitorais estão assim disciplinadas no art. 80 da Resolução TSE 23.607/2019: para candidatas e candidatos, o impedimento de obter a certidão de quitação eleitoral até o fim da legislatura, persistindo os efeitos da restrição após esse período até a efetiva apresentação das contas; para o partido político, a perda do direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário, do Fundo Especial de Financiamento de Campanha; e a suspensão do registro ou anotação do órgão partidário, após decisão, com trânsito em julgado, precedida de processo regular que assegure ampla defesa (STF ADI 6032).

Todo aquele que recebe recursos públicos é responsável pela sua regular prestação de contas sob pena de permanecer em alcance, não somente pela responsabilidade de devolução, quanto pela impossibilidade de receber novos recursos de idêntica natureza enquanto não prestar contas daqueles anteriormente recebidos. A obrigação de prestar contas tem assento constitucional (art. 70). Daí porque a impossibilidade de receber tais recursos quando ausente a prestação de contas é consequência que se impõe.

Já no que se refere à pena de suspensão de anotação partidária – equivalente ao registro do partido político – esta decorre da consequência do descumprimento do pressuposto de existência partidário referido no art.17, III, da Constituição Federal, que exige a prestação de contas à Justiça Eleitoral.

Por fim, no que pertine a essa categoria de julgamento, o julgamento de contas não prestadas atesta judicialmente o inadimplen-

to da obrigação, refletindo consequências para o partido político – acima destacadas – e para candidatas e candidatos, que ficam impedidos de obter a certidão de quitação eleitoral, exigível para o registro de candidaturas nas duas próximas eleições, abrangendo todo o mandato ao qual o omissor concorreu.

Independentemente do *status* de julgamento das contas, as normas eleitorais preveem consequências específicas em relação a irregularidades consideradas de natureza grave, como o recebimento de recursos de fonte vedada, origem não identificada e má aplicação ou não comprovação de utilização de recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

Também já desde as eleições de 2016, na hipótese de recebimento de recursos de fonte vedada, prevê a Resolução TSE nº 23.463/2015, no art. 25, que sejam imediatamente devolvidos ao doador, vedada sua utilização ou aplicação financeira. E, para além disso, prevê que a devolução dos recursos não impede – consideradas as peculiaridades do caso concreto – eventual desaprovação das contas, caso o receptor dos recursos tenha se beneficiado deles, ainda que temporariamente. E, de forma ainda mais severa, prevê a possibilidade de incidência de ações específicas, previstas no art. 30-A da Lei 9.504/1997 (captação ilícita de recursos), no art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990 (abuso de poder econômico) e no art. 14, § 10, da Constituição da República (impugnação de mandato eletivo).

Também independentemente do *status* de julgamento das contas, já desde as eleições de 2016, a Resolução TSE nº 23.463/2015, em seu art. 26, prevê para o recebimento de recursos de origem não identificada a grave consequência da impossibilidade de utilização e obrigação de recolhimento dos recursos ao Tesouro Nacional.

As mesmas eleições de 2016 revelam marco a partir do qual, em seu art. 72, referida Resolução prevê sanções decorrentes de comprovação irregular, ou não comprovação de aplicação de recursos do Fundo Partidário, as quais estenderam-se aos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) a partir

de sua criação em 2017. Em qualquer hipótese, seja na ausência de comprovação de utilização dos recursos, seja na sua utilização indevida, impõe-se a obrigação de recolher os valores tidos por não comprovados ou comprovados irregularmente ao Tesouro Nacional. A partir das eleições de 2020, a Resolução TSE 23.607/2019, em seus arts. 17 e 19, passa a destacar que também o desvio de finalidade, ou seja, a utilização dos recursos em desacordo com o objetivo de sua aplicação, caracterizam a aplicação irregular, assim como também o repasse a outros prestadores de contas sem observar as regras específicas para tal.

As quatro hipóteses examinadas (recebimento de recursos de fonte vedada, origem não identificada e má aplicação ou não comprovação de recursos públicos recebidos) derivam ou na imposição de sanção de devolução dos recursos recebidos ao doador ou de recolhimento ao Tesouro Nacional. Todas têm em comum entre si o caráter pecuniário da sanção. Não se afasta, ainda, a repercussão potencial sobre a regularidade das contas, além da apuração específica de ilícitos em outros processos, conforme antes destacado.

A compilação das diversas possibilidades de sanções aplicáveis a partidos políticos e a candidatas e candidatos no julgamento de suas prestações de contas ou na apuração de condutas a elas diretamente relacionadas consta em Anexo a este artigo.

Das decisões proferidas pelos juízes de primeiro grau, cabe o recurso ordinário previsto no Código Eleitoral ao Tribunal Regional Eleitoral respectivo⁸. Das decisões proferidas por este último, cabe o recurso especial ao Tribunal Superior Eleitoral⁹. As decisões do Tribunal Superior Eleitoral são, em regra, irrecorríveis, já que exigem contrariedade à Constituição Federal para reexame pelo Supremo Tribunal Federal.

8. Art. 30, § 5º, da Lei das Eleições.

9. Art. 30, § 6º, da Lei das Eleições.

Controle social, fiscalização concomitante e ações de inteligência

Desde as eleições de 2014, a Resolução TSE nº 23.406/2014 prevê expressamente a fiscalização durante o processo eleitoral (arts. 66 e 67), conforme verifica-se nos arts. 66 e 67. A regulamentação evoluiu para, nas eleições de 2016, a Resolução TSE nº 23.463/2015, em seu art. 40, prever expressamente a possibilidade de adoção de uma série de medidas, todas tendentes a verificar a regularidade e efetiva realização dos gastos declarados em campanhas eleitorais, mediante a produção de provas de capacidade operacional e efetiva prestação de serviços ou fornecimentos de bens, inclusive com a realização de busca e apreensão, exibição de documentos e outras medidas antecipatórias de produção de prova, prevendo inclusive a quebra do sigilo bancário e fiscal do fornecedor ou de terceiros.

As normas de fiscalização concomitante preveem, ainda, que a Justiça Eleitoral possa solicitar informações aos órgãos e às entidades da administração pública direta e indireta relacionados a informações na área de sua competência, quando solicitadas pela Justiça Eleitoral¹⁰, tudo com vistas a subsidiar o exame de regularidade das prestações de contas. A medida ampara o fornecimento amplo de informações para cruzamento, provenientes dos mais diversos órgãos que detenham informações relevantes ao controle de regularidade das contas prestadas, dentre os quais os órgãos fazendários, que tem obrigação de enviar à Justiça Eleitoral as bases de dados de notas fiscais emitidas em favor de partidos políticos, candidatas e candidatos.

Importante medida é de ser registrada no art. 93 da Resolução TSE nº 23.463/2015, que passa a regulamentar a ação de natureza cautelar processada na Justiça Eleitoral com dois propósitos principais: impedir irregularidade e restabelecer prontamente a legalidade.

A Justiça Eleitoral passa a disciplinar, com esse dispositivo, atuação preventiva e tendente a agir imediatamente sobre o ilícito e não apenas

10. Lei nº 9.504/1997, art. 94-A, inc. I.

por ocasião do julgamento da prestação de contas, quando o dano da infração, já materializado, pode ter produzido efeitos irreversíveis.

E a regulamentação da medida judicial é a mais ampla possível, consoante se pode destacar da literalidade do dispositivo: pode ser proposta a qualquer tempo – não está adstrita a nenhum prazo específico das ações já regulamentadas na Justiça Eleitoral; estão legitimados a ajuizar a medida o Ministério Público Eleitoral e demais partidos políticos; podem relatar indícios e apresentar provas de irregularidade relativa à movimentação financeira, recebimento de recursos de fontes vedadas, utilização de recursos provenientes do Fundo Partidário e realização de gastos, ou seja, sobre praticamente todo o procedimento de arrecadação de recursos e realização de gastos eleitorais; que esteja sendo cometida ou esteja prestes a ser cometida por candidato ou partido político – não se direciona apenas a infrações consumadas, buscando coibir a sua concretização; antes da apresentação de suas contas à Justiça Eleitoral, ou seja, disponibilizando meios de agir para estancar irregularidades cometidas durante a campanha eleitoral.

A partir das eleições de 2018, a Resolução TSE nº 23.553/2018, em seu art. 94, passa a disciplinar rito específico para processar indícios de irregularidade, obtidos em ações de inteligência capitaneadas pela Justiça Eleitoral junto aos demais órgãos públicos que disponham de informações públicas passíveis de cruzamento para aferição de regularidade de contas.

As informações prestadas concomitantemente à campanha eleitoral pelos prestadores de contas em suas contas parciais, em confronto com as bases de dados compartilhadas entre os diversos órgãos públicos apontam à ocorrência de indícios de irregularidade, cuja apuração pode descartar ou, confirmando, provocar a adoção de medidas com vistas ao restabelecimento da legalidade no financiamento de campanhas eleitorais.

A constituição, em 2016, do Núcleo de Inteligência pela Justiça Eleitoral, com a finalidade de atuar na identificação de indícios de cri-

mes eleitorais de qualquer natureza, em especial àqueles relacionados com o financiamento das campanhas eleitorais, registra importantíssimo avanço na possibilidade de controlar de forma concomitante ao processo eleitoral a regularidade da arrecadação de recursos e a realização de gastos eleitorais.

As ações desenvolvidas pelo núcleo viabilizam a identificação de indícios de ausência de capacidade econômica de doadores ou de capacidade operacional de fornecedores, que podem indicar a prestação de informações inexatas ou mesmo omissão dos verdadeiros doadores e verdadeira destinação dos recursos, instrumentalizando a ação do Ministério Público Eleitoral.

Em que pese, contudo, a evidente evolução do disciplinamento legal e normativo do instituto da prestação de contas no Brasil, verifica-se que há um certo descompasso entre disciplinamento e realidade das práticas eleitorais, que muitas vezes acabam por reduzir sensivelmente o impacto da evolução das normas.

Distintos fatores podem ser identificados na construção de um cenário que aponta à necessidade de aperfeiçoamento do instituto: o expressivo volume dos recursos públicos financiadores da política, em permanente e ascendente evolução; a necessidade de estruturas de fiscalização mais robustas para coibição de ilícitos e desvios de recursos; e o fortalecimento dos mecanismos de transparência, a permitir o efetivo exercício da cidadania.

Perspectivas do instituto e formas de aperfeiçoamento possíveis

O constante e progressivo incremento de recursos públicos financiadores de campanhas eleitorais, principalmente com a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), aponta à necessidade de aperfeiçoamento do instituto da prestação de contas eleitoral no Brasil.

A efetividade das prestações de contas poderá ser em muito ampliada caso aperfeiçoem-se as estruturas de exame de contas no âmbito da Justiça Eleitoral, capazes de integrar ao exame técnico de contas prestadas por partidos políticos, candidatos e candidatas, o resultado das ações de inteligência.

O robustecimento das estruturas técnicas, inclusive, vem sendo objeto de recomendação expressa, proferida pela Organização dos Estados Americanos dirigida ao Tribunal Superior Eleitoral, destacando-se daquela formulada em 2020:

- A Missão observou que o processo de revisão de contas envolve um volume considerável de trabalho para a Justiça Eleitoral, especialmente em processos eleitorais a nível municipal. A Missão recomenda aumentar os recursos humanos, tecnológicos e financeiros disponíveis com que contam as diversas instâncias da Justiça Eleitoral envolvidas na auditoria de contas partidárias. (OEA, 2020)

Bichara (2011) enfatiza, no mesmo sentido, que nenhuma mudança institucional alcançará os efeitos desejados se não for acompanhada do aprimoramento da fiscalização.

Fundamental, pois, promover avanços na criação e no aperfeiçoamento de mecanismos que tragam, a uma, transparência e precisão nas contas prestadas pelos agentes financiados com recursos públicos, mas que também responsabilizem seus gestores por infrações cometidas, ao tempo em que possibilitem verificar e controlar a informação. No mesmo viés, é prioritário dispor de instituições que efetivamente exerçam fiscalização sobre o financiamento político. De nada adianta a disponibilidade de grande volume de informações sem instrumentos e recursos para processá-las de forma adequada e tempestiva (ZOVATTO, 2005).

Há que se registrar, ainda, que as estruturas de controle precisam ser independentes do poder político, e reunir as competências necessárias ao correto e eficaz desempenho de suas atribuições e do-

tadas de estrutura compatível e necessária ao controle eficiente (RUBIO, 2005, p. 5).

Por fim, é fundamental consignar que o fortalecimento dos órgãos de controle precisa estar aliado a um regime de sanções coeso e forte o suficiente para coibir desvios e outras práticas ilícitas e/ou punir adequadamente os responsáveis pelo cometimento de infrações que possam deturpar o modelo de financiamento político implantado.

Em suma, a evolução das prestações de contas de campanha eleitoral no Brasil exige a implementação de diretrizes que contemplem, de forma articulada e sucessiva, aspectos distintos e complementares, os quais, atuando em conjunto, viabilizam as condições para o exercício do controle social, estimulando o fortalecimento dos partidos políticos e da Democracia Representativa no país.

O primeiro deles, em etapa inicial, diz respeito à implementação de mecanismos que viabilizem, pela transparência na aplicação dos recursos públicos, a participação popular e, via de consequência, o exercício da cidadania democrática.

O segundo aspecto de um novo modelo, contemplado em fase sucessiva à primeira, impõe a construção de mecanismos legais e normativos que disciplinem o acesso aos recursos públicos e sua utilização, tanto pela redefinição dos critérios primários de distribuição dos fundos públicos pela União entre os partidos políticos, como pela definição dos critérios de aplicação intrapartidária de recursos. No que diz respeito aos critérios primários de distribuição dos recursos, uma alternativa possível é a implementação de um modelo de contrapartidas, em que o aporte de recursos públicos pelo Estado esteja direta e proporcionalmente vinculado às doações captadas de pessoas físicas pelo próprio partido político, aproximando-o de suas bases. No que diz com os critérios intrapartidários de recursos públicos e *accountability*, as diretrizes propostas convergem para a desconcentração do poder decisório sobre a aplicação dos recursos, reduzindo o poder das cúpulas partidárias nacionais para viabilizar a integração das esferas partidárias hierarquicamente inferiores e dos próprios filiados. Amplitude de

acesso aos recursos e transparência na definição dos critérios somam-se às diretrizes, além do real e efetivo incentivo à participação em espectro amplo de grupos minorizados. As diretrizes propõem, ainda, devolução de recursos públicos em caso de constatação de inelegibilidade e ao aperfeiçoamento das regras de *accountability*. Feitura de instrumento único de divulgação com a trajetória completa dos recursos públicos financiadores da política, da distribuição primária à realização do gasto partidário e/ou eleitoral, bem como movimentação dos recursos em instituições financeiras públicas aliam-se à simplificação do ato de prestar contas pela alimentação de informações e divulgação de dados em tempo real. Por fim, as diretrizes apontam à revisão do regime de sanções para efetivamente dar consequência ao mau uso dos recursos públicos ou à ausência de comprovação de uso regular.

Por fim, terceiro aspecto, mas não menos importante e implementado em fase sucessiva, aponta à manutenção e ao aperfeiçoamento do desenvolvimento de ações de inteligência compartilhadas entre órgãos públicos, para coibir desvios e identificar o cometimento de crimes eleitorais relacionados ao financiamento político. Ao final, as diretrizes do novo modelo apontam ao fortalecimento das estruturas técnicas de controle que atuam junto à Justiça Eleitoral, para que possam integrar o resultado das ações de inteligência ao pronunciamento judicial que constata a regularidade ou não da aplicação dos recursos públicos por partidos políticos, candidatas e candidatos nas ações de prestação de contas.

Conclusão

Considerando-se as premissas que amparam o regime democrático representativo, os partidos políticos exercem singular importância, haja vista o monopólio da representação política que exercem. Assim delineada a sua notabilidade, a forma pela qual partidos políticos financiam seus processos políticos e eleitorais revela idêntica importância, razão pela qual o regime jurídico eleitoral estabelece que estejam obrigados, assim como candidatas e candidatos, a prestar contas à Justiça Eleitoral, que detém a competência para o exame de sua regularidade.

No Brasil, o dever de prestar contas possui matriz constitucional, estando disciplinado, no que se refere ao financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais em leis ordinárias específicas: a Lei dos Partidos Políticos e a Lei das Eleições.

O dever de prestar contas, no que se refere a campanhas eleitorais, está segmentado conforme se tratar da prestação de contas concomitante ao processo eleitoral (dita prestação de contas parcial, abrangendo o envio de relatórios financeiros de campanha à Justiça Eleitoral e à prestação de contas parcial propriamente dita) ou da prestação de contas final. Ambos os gêneros de prestação de contas geram importantes reflexos sobre partidos políticos, candidatas e candidatos na hipótese de omissão ou inconsistência de informações.

As repercussões do julgamento das prestações de contas à Justiça Eleitoral são distintas conforme o julgamento concluir pela aprovação das contas com ressalvas, pela desaprovação das contas ou pela não prestação de contas, apresentando níveis de gravidade também distintos, porém todos com importante impacto sobre candidaturas e estruturas partidárias.

Além do julgamento final das contas, a Justiça Eleitoral exerce também o controle concomitante de contas, exercido durante o período eleitoral, apresentando especial destaque as ações deflagradas pelo seu Núcleo de Inteligência, com o objetivo de prevenir irregularidades ou restaurar a legalidade do processo eleitoral.

Ainda que bem estruturado, o instituto da prestação de contas pode evoluir pela adoção de medidas sistematicamente articuladas, que envolvem o aperfeiçoamento de mecanismos legais e estruturais de controle. A evolução do instituto revela-se de crucial importância em momento em que se consolida a prevalência dos recursos públicos financiadores da política.

Denise Goulart Schlickmann, doutora e mestra em Direito e bacharel em Ciências Econômicas, Ciências Contábeis e Direito (UFSC), é secretária de Auditoria do TRE/SC. É coordenadora da Pós-Graduação em Gestão Financeira de Campanhas Eleitorais pelo Centro Universitário Uniopet do Estado do Paraná. Escreveu vários livros, entre os quais “Financiamento de Campanhas Eleitorais” (Editora Juruá) e “Financiamento Político com Recursos Públicos” (Habitus Editora).

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil – 1988. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1.

_____. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 21 mai. 1990. Seção 1, p. 9591.

_____. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 jun. 2010. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 19 jul. 1965. Seção 1, p. 6.746.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 1 out. 1997. Seção 1, p. 21.801.

_____. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os artigos 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 set. 1995. Seção 1, p. 14.552.

_____. Lei 9.613, 03.03.1998. Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, e dá outras providências.

Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 4 mar. 1998. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Seção 1 - Edição Extra, p. 6.

_____. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 29 set. 2015. Seção 1, Edição Extra, p. 1.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade 6.032, Brasília, DF, 05.12.2019. *Diário de Justiça Eletrônico 88*, 14 abr. 2020.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas Eleições de 2014. Resolução 23.406, de 27.02.2014. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 05 mar. 2014.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Altera a Resolução 23.463/2015, que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições de 2016. Resolução 23.470, de 1º de março de 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 04 mar. 2016. p. 81-82.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas Eleições de 2016. Reso-

lução 23.553, de 18 de dezembro de 2017. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 02 fev. 2018. p. 316-346.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. *DJE-TSE nº 249*, Brasília, DF, 27 dez 2019, p. 125-156.

BICHARA, C. D. C. Financiamento público de campanhas eleitorais: razões e cenários possíveis. 2011.

DUVERGER, M. *Os partidos políticos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1967.

GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2017. 914 p.

KELSEN, H. *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

RUBIO, D. F. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. *Novos Estudos - CEBRAP*, n. 73, p. 6-16, nov. 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. 871p.

ZOVATTO, D. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina : uma análise comparada. *Opinião Pública*, v. XI, n. 2, p. 287-336, 2005.

ANEXO

Hipótese	Dispositivo da norma ¹¹	Procedimento
Denúncia fundamentada de filiado ou delegado de partido, de representação do Procurador-Geral ou Regional ou de iniciativa do Corregedor, diante de indícios de irregularidades na gestão financeira e econômica da campanha.	Art. 95	<ul style="list-style-type: none"> - A autoridade judicial pode determinar as diligências e providências que julgar necessárias para obstar a utilização de recursos de origem não identificada ou de fonte vedada.
Constatação, a qualquer tempo, de irregularidade relativa à movimentação financeira, recebimento de recursos de fontes vedadas, utilização de recursos provenientes do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e realização de gastos que esteja sendo cometida ou esteja prestes a ser cometida por candidato ou partido político antes da apresentação de suas contas à Justiça Eleitoral.	Art. 97	<ul style="list-style-type: none"> - O Ministério Público Eleitoral e os demais partidos políticos poderão relatar indícios e apresentar provas, requerendo à autoridade judicial competente a adoção das medidas cautelares pertinentes para evitar a irregularidade ou permitir o pronto restabelecimento da legalidade. - Observando, no que couber, o rito das ações cautelares preparatórias ou antecedentes previstas no Código de Processo Civil, a autoridade judicial, determinará as medidas urgentes que considerar adequadas para efetivação da tutela provisória, quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. - Observando o direito à ampla defesa e definida a tutela provisória, esta poderá a qualquer tempo ser revogada ou alterada, pensando-se os autos à prestação de contas do respectivo exercício quando esta for apresentada, no caso de partidos políticos.

11. Referências normativas da vigente Resolução TSE nº 23.607/2019.

A Lei das Eleições prevê, ainda, a aplicação do art. 30-A e a do art. 22 da Lei Complementar 64/1990, comandos também integrados à Resolução TSE nº 23.607/2019:

Irregularidade	Dispositivo da norma ¹²	Procedimento e sanção
<p>Condutas em desacordo com as normas vigentes relativas à arrecadação e gastos de recursos.</p>	<p>Art. 30-A da Lei 9.504/1997</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Qualquer partido político ou coligação pode representar à Justiça Eleitoral, no prazo de quinze dias contados da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas vigentes relativas à arrecadação e gastos de recursos; - Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado; - A aprovação, com ou sem ressalvas, ou desaprovação da prestação de contas do candidato não vincula o resultado da representação para apuração de captação de recursos ou gastos de forma ilícita, nem impede a apuração do abuso de poder econômico em processo apropriado.

12. Referências normativas da vigente Resolução TSE nº 23.607/2019.

Irregularidade	Dispositivo da norma ¹²	Procedimento e sanção
<p>Uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico.</p>	<p>Art. 22 da Lei Complementar 64/1990</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apuração; - Julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, combinando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar; - Para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.

São ainda aplicáveis, em razão da Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), as seguintes sanções:

Hipótese	Dispositivo da norma	Sanção
<p>Condenação transitada em julgado em processo de apuração de abuso do poder econômico.</p>	<p>Art. 1º, I, d, d.C.. o art. 22, XIV, da Lei Complementar 64/1990</p>	<p>Inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar.</p>
<p>Condenação, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha.</p>	<p>Art. 1º, I, j, da Lei Complementar 64/1990</p>	<p>Inelegibilidade pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição.</p>
<p>Decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, relativa à pessoa física e aos dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais.</p>	<p>Art. 1º, I, p, da Lei Complementar 64/1990</p>	<p>Inelegibilidade pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão.</p>

E a Resolução TSE nº 23.607/2019 também prevê a possibilidade de apuração de infrações por outros órgãos:

Hipótese	Dispositivo da norma	Procedimento
Possibilidade de apuração por outros órgãos da prática de eventuais ilícitos antecedentes e/ou vinculados, verificados no curso de investigações em andamento ou futuras, ainda que as contas já tenham sido julgadas pela Justiça Eleitoral.	Lei 9.096/1995, arts. 75 e 35 Código de Processo Penal, art. 40	- A autoridade judicial responsável pela análise das contas, ao verificar a presença de indícios de irregularidades que possam configurar ilícitos, remeterá as respectivas informações e documentos aos órgãos competentes para apuração de eventuais crimes.

Também aplicáveis as sanções dispostas no Código Eleitoral¹³ em decorrência de condutas verificadas em sede de prestação de contas, com a consequente instauração de ação criminal para apurar a ocorrência de crimes eleitorais específicos:

Irregularidade	Dispositivo da norma	Sanção
Recusar alguém cumprimento ou obediência a diligências, ordens ou instruções da Justiça Eleitoral ou opor embaraços à sua execução.	Art. 347 do Código Eleitoral	- Detenção de três meses a um ano e pagamento de 10 a 20 dias-multa ¹⁴ .
Falsificar, no todo ou em parte, documento público, ou alterar documento público verdadeiro, para fins eleitorais.	Art. 348 do Código Eleitoral	- Reclusão de dois a seis anos e pagamento de 15 a 30 dias-multa ¹⁵ .
Falsificar, no todo ou em parte, documento particular ou alterar documento particular verdadeiro, para fins eleitorais.	Art. 349 do Código Eleitoral	- Reclusão até cinco anos e pagamento de 3 a 10 dias-multa ¹⁶ .

13. Lei 4.737/1965.

14. Para a configuração do crime previsto neste artigo, é necessário o descumprimento de ordem judicial direta e individualizada (Acórdão TSE, de 01.12.2015, no RHC 12861 e, de 03.09.2013, no RHC 154711). O tipo penal deste artigo aperfeiçoa-se apenas na sua forma dolosa (Acórdão TSE, de 18.10.2011, no HC 130882).

15. Dispõem os §§ 1º e 2º do mesmo dispositivo que, se o agente é funcionário público e comete o crime prevalecendo-se do cargo, a pena é agravada e que, para fins penais, equipara-se a documento público o emanado de entidade paraestatal, inclusive fundação do Estado.

16. Para a caracterização do crime previsto neste artigo, é necessária a presença de potencial lesivo da conduta para macular a fé pública (Acórdão TSE, de 06.11.2014, no RHC 392317).

Irregularidade	Dispositivo da norma	Sanção
Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, para fins eleitorais.	Art. 350 do Código Eleitoral	- Reclusão até cinco anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa, se o documento é público, e reclusão até três anos e pagamento de 3 a 10 dias-multa, se o documento é particular ¹⁷ .

17. A forma incriminadora fazer inserir admite a realização por terceira pessoa – autor intelectual da falsidade ideológica (Acórdão TSE, de 04.08.2011, no REsp 35486). É equivocada a afirmação de que nenhuma omissão de informações ou inserção de informações inverídicas em prestação de contas tem aptidão para configurar o delito em análise, por ser cronologicamente posterior às eleições (Acórdão TSE, de 04.08.2015, no REsp 41861). A prática consubstanciada na falsidade de documento no âmbito de prestação de contas possui finalidade eleitoral e relevância jurídica, pois tem o condão de atingir o bem jurídico tutelado pela norma, que é a fé pública eleitoral (Acórdão TSE, de 06.11.2014, no REsp 3845587). Caracteriza-se o delito quando do documento constar informação falsa preparada para provar, por seu conteúdo, fato juridicamente relevante (Acórdão TSE, de 01.08.2014, no AgR-REsp 105191). O tipo previsto neste artigo é crime formal, sendo irrelevante a existência de resultado naturalístico, bastando que o documento falso tenha potencialidade lesiva (Acórdão TSE, de 07.12.2011, no HC 154094). O crime previsto neste artigo é de natureza formal, descabendo potencializar, para definir-se a atribuição de autoridade policial, o fato de haver sido o documento utilizado em certa localidade, prevalecendo a definição decorrente do art. 72 do CPP, de que, não sendo conhecido o lugar da infração, a competência regular-se-á pelo domicílio ou residência do réu (Acórdão TSE, de 08.09.2011, no RHC 19088).

Para além das sanções expressamente dispostas na legislação eleitoral, permanece a possibilidade de enquadramento da conduta aos crimes previstos na legislação comum, como a lavagem de dinheiro. Dispondo sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, a Lei nº 9.613/1998 também estabelece sanção para irregularidade cujos indícios podem ser captados em sede de prestação de contas:

Irregularidade	Dispositivo da norma	Sanção
Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal.	Art. 1º da Lei 9.613/1998	<ul style="list-style-type: none"> - Perda, em favor da União, de todos os bens, direitos e valores relacionados, direta ou indiretamente, à prática do crime, inclusive aqueles utilizados para prestar a fiança, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé; - Interdição do exercício de cargo ou função pública de qualquer natureza, pelo dobro do tempo da pena privativa de liberdade aplicada.

E por fim, também a Constituição Federal prevê sanção específica quando detectado o abuso de poder econômico:

Irregularidade	Dispositivo da norma	Sanção
Abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.	Art. 14, § 10, da CRFB	- O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação.

Campanhas em rede, desinformação e ataques online: como a internet impactou a política (ou como a política penetrou a internet)

Heloisa Massaro

Introdução

As eleições de 2018 são um marco na história político eleitoral do Brasil. Na esteira de uma crise política que vinha se desenrolando ao menos desde 2013, o sistema político-partidário do país viu ruir parte dos pilares que estruturavam as disputas eleitorais até então. Apesar de não ser exatamente um *outsider* da política, Jair Bolsonaro construiu sua imagem como tal e venceu as eleições não só rompendo com a polarização PT – PSDB, sob a qual se organizaram a vida partidária e as disputas presidenciais nas duas décadas anteriores, como desafiando a relevância do tempo de TV no Horário Político Eleitoral Gratuito como capital essencial para o sucesso eleitoral. Os quatro anos que se seguiram ficaram marcados por tensionamentos institucionais e ataques recorrentes ao sistema democrático brasileiro, ao mesmo tempo em que se assistiam reorganizações profundas do sistema partidário nacional.

2018 foi, também, o ano em que o país viveu sua primeira eleição profundamente digital. Ainda que seja impreciso circunscrever a ascensão de Bolsonaro a um fenômeno exclusivo da internet e das redes sociais, é inegável a relevância das mobilizações digitais ao redor de sua candidatura. Grupos de WhatsApp, *lives* no Youtube, postagens no Facebook, ataques em perfis de redes sociais e denúncias de disseminação de desinformação e disparo ilegal de conteúdos em massa marcaram a campanha eleitoral naquele ano. Se, em 2016, o mundo já havia assistido na eleição de Donald Trump nos EUA os primeiros

efeitos e controvérsias em torno da ascensão de campanhas políticas profundamente digitais, foi em 2018 que esse fenômeno revelou sua forma no Brasil, indicando que as campanhas eleitorais digitais haviam chegado para ficar.

Ainda que pareça uma associação óbvia, seria, no entanto, equivocado conectar diretamente ambos os fenômenos descritos e atribuir a crise democrática vivida pelo país nesse período única e exclusivamente à digitalização. Tecnologias digitais são tanto produtos de uma sociedade quanto instrumentos que interagem e permeiam as dinâmicas políticas e sociais postas. Elas podem facilitar ou se alinhar a certos fenômenos, mas devem ser analisadas contextualmente. As eleições de 2018 não foram apenas as eleições da virada digital no Brasil, mas foram também o ponto de chegada de uma crise política que vinha desde as manifestações de 2013. Crise que ficou marcada tanto por um uso sistemático das redes chamando as mobilizações de rua periódicas, quanto pela Lava-Jato, por um *Impeachment*, por um crescente movimento antipolítica, e por uma crise econômica. As estratégias digitais e os meios online facilitaram e se alinharam a processos sociopolíticos mais amplos, mas não respondem direta e exclusivamente por eles.

Feita essa ressalva, é inegável o impacto que a internet e as redes sociais tiveram sobre a forma de se fazer política nos últimos dez anos, com efeitos para a própria organização do sistema político eleitoral nacional. Com a expansão do acesso à internet e as redes sociais cada vez mais presentes no cotidiano graças à massificação do acesso ao telefone celular, a forma como as pessoas se comunicam, consomem notícias, interagem, e buscam entretenimento foi transformada significativamente. Com as pessoas passando cada vez mais tempo conectadas, para se comunicar, interagir e convencer esse eleitor, políticos e campanhas se moveram para o digital e transformaram suas estratégias. O formato tradicional de uma campanha eleitoral de rua, de rádio e de TV deixou de ser suficiente, e novas ferramentas digitais passaram a estar disponíveis para candidatos se comunicarem com o eleitorado.

Quando esse movimento de digitalização apareceu no Brasil, em 2018, ele se chocou com um sistema político eleitoral estruturado em torno de campanhas analógicas. A digitalização já vinha aparecendo gradativamente ao longo dos últimos períodos eleitorais, com a legislação inclusive se atualizando para incluir propaganda paga na internet. Mas, longe de ser um processo gradual, o ano de 2018 representou uma virada de chave para a política nacional. Se no início de 2018 ainda era possível apostar no crescimento do candidato com mais tempo de TV, a ausência de Geraldo Alckmin no segundo turno daquele ano revelou uma mudança na equação eleitoral. Bolsonaro ganhou não só com um dos menores tempos de TV do primeiro turno,¹ como rodeado por novos efeitos, disputas e fenômenos decorrentes das dinâmicas digitais que pegaram de surpresa um sistema jurídico eleitoral despreparado para lidar com esses novos formatos de campanha.

Em 2022, por outro lado, sem o elemento surpresa, o digital já apareceu como parte das eleições e mobilizou grande parte das preocupações em torno da integridade do processo eleitoral. Cada vez mais presente nas campanhas, se revelou parte constitutiva da disputa eleitoral, intermediando mobilizações e crises. Não apenas campanhas parecem investir cada vez mais na sua estratégia digital, como a conversa nas redes sociais e a circulação de informação (ou desinformação) online se tornaram parte do processo decisório do eleitor. Se, por um lado, isso pode aumentar a interatividade, aproximando o eleitor dos candidatos, e favorecer a emergência de novos quadros na política; por outro, novas preocupações, riscos e desequilíbrios surgem associados ao uso do digital para disseminação de desinformação, cometimento de ilegalidades e promoção de violência online. Os ataques à integridade do processo eleitoral e ao sistema democrático brasileiro observados em 2022 foram as principais preocupações da Justiça Eleitoral durante o pleito, materializando-se principalmente na adoção de

1. 8 segundos, contra 5 minutos e meio de Geraldo Alckmin, o candidato com a maior fatia. Os dados podem ser consultados em RAMALHO, Renan. TSE apresenta previsão do tempo de propaganda no rádio e na TV para cada candidato à Presidência. G1, 23 de agosto de 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/08/23/tse-apresenta-previsao-do-tempo-de-propaganda-no-radio-e-na-tv-para-cada-candidato-a-presidencia.ghtml>

medidas para conter a disseminação de narrativas antidemocráticas online e a coibir mobilizações em prol de rompimentos institucionais.

Propaganda eleitoral

Para muitas pessoas esse termo pode remeter àquele intervalo de tempo logo depois do almoço, ou logo antes do jornal do horário nobre, em que, diariamente, entre agosto e outubro dos anos eleitorais, a programação da televisão era interrompida para que, um após o outro, candidatos se apresentassem por meio de peças audiovisuais. Além do horário político eleitoral gratuito, o termo ainda pode remeter aos santinhos na rua, às bandeiras sendo agitadas em semáforos, aos comícios e, claro, aos *jingles* que grudavam na cabeça e podiam marcar uma eleição.

Antes da internet, campanhas eleitorais se organizavam, de forma geral, a partir de um núcleo ligado ao candidato e/ou ao partido que planejava, estruturava e operacionalizava uma estratégia para convencimento dos eleitores com a mobilização de um ou mais elementos de propaganda eleitoral descritos acima. A cobertura e as narrativas da mídia sobre as campanhas e os candidatos, bem como os debates eleitorais, por óbvio impactavam essa estratégia. Mas era o núcleo oficial da campanha que moldava a imagem e as narrativas em torno da candidatura a ser promovida.

Com a internet e as redes sociais, na medida em que as estruturas e dinâmicas de comunicação se transformaram, a forma de se fazer campanha política também foi modificada. A propaganda eleitoral ganhou novos espaços, e novas formas de mobilização e persuasão passaram a estar disponíveis para candidatos, partidos e apoiadores. Hoje em dia, políticos criam websites, levantam temas e pautam debates em seus perfis em redes sociais, organizam grupos de WhatsApp com apoiadores, enviam santinhos por mensagens online, e pagam pelo impulsionamento de peças publicitárias em *feeds* de plataformas. O eleitor, que antes apenas consumia a propaganda eleitoral, passa a interagir com ela, e a fazer parte da campanha.

Os primeiros usos de ferramentas digitais no Brasil podem ser identificados ainda no início dos anos 2000. Em um estudo que analisou as campanhas a favor do “sim” e do “não” durante o referendo sobre o desarmamento no país em 2005, Bernardo Sorj apontava para o uso de táticas envolvendo *spam* de e-mail, inclusive com a adoção de narrativas conspiratórias e desinformativas por aqueles contrários ao desarmamento.² Em 2014, a disputa presidencial entre Dilma Rousseff e Aécio Neves já assistiu a um maior uso da internet e das redes sociais para o debate político-eleitoral, especialmente pelos eleitores e pela militância,³ inclusive com o uso de *memes*⁴.

Foi apenas a partir de 2018, no entanto, que o uso da internet e das redes sociais apareceram de forma mais central na disputa político-eleitoral brasileira e novas formas de se fazer campanha se revelaram no país.⁵ Naquele ano, o debate político eleitoral ocupou de vez as redes sociais e os aplicativos de mensagens, com eleitores interagindo com as campanhas, publicando conteúdo político-eleitoral, e debatendo entre conhecidos e desconhecidos as razões para votar em uma pessoa ou outra. Mobilizações de usuários online, brigas e discussões em platafor-

2. SORJ, Bernardo. Internet, espaço público e marketing político: entre a promoção da comunicação e o solipsismo moralista. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 76, p. 123-136, 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300006.

3. BRAGA, Sérgio; CARLOMAGNO, Márcio. Eleições como de costume? Uma análise longitudinal das mudanças provocadas nas campanhas eleitorais brasileiras pelas tecnologias digitais (1998-2016). *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 26, p. 7-62, ago. 2018; BRUGNAGO, Fabrício; CHAIA, Vera. A nova polarização política nas eleições de 2014. *Aurora: revista de arte, mídia e política*, São Paulo, v.7, n. 21, p. 99-129, out. 2014 – jan. 2015

4. CHAGAS, Viktor et al. A política dos memes e os memes da política: proposta metodológica de análise de conteúdo de memes dos debates eleitorais de 2014. *Intexto*, Porto Alegre, n. 38, p. 173-196, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/intexto/article/viewFile/63892/40226>.

5. Para uma discussão mais aprofundada e detalhada sobre o impacto da internet e das redes sociais na forma de se fazer campanha no Brasil recomendo o livro: CRUZ, Francisco Brito. *Novo jogo, velhas regras: democracia e direito na era da nova propaganda política e das fake news*. Belo Horizonte, MG: Grupo Editorial Letramento, Casa do Direito, 2020.

mas de rede social e aplicativos de mensagens, desinformação e promoção da violência online marcaram as eleições de 2018 e os debates em torno dela. Com o eleitor online, os candidatos foram às redes e, de formas explícitas ou encobertas, buscaram influenciar os rumos dessas conversas online a seu favor. De grandes maestros que antes controlavam toda propaganda eleitoral, as campanhas oficiais passaram a ser apenas mais um ator nessa rede de comunicação descentralizada.

Fazendo campanha em rede...

A melhor forma de entender essas emergentes formas de se debater política e fazer campanha eleitoral online é enquanto “campanhas em rede”.⁶ Na base do conceito está a própria ideia de comunicação em rede. A internet facilita participação, interação e a emergência de dinâmicas de “autocomunicação em massa”. As campanhas eleitorais que se desenham a partir das estruturas de comunicação também passam a ser atravessadas por essas novas dinâmicas. A propaganda na TV e no rádio perdem protagonismo e as estratégias desenhadas a partir do núcleo oficial de campanha passam a conviver com a participação ativa de militantes, simpatizantes, eleitores, e diversos outros atores na produção de conteúdo online.

O eleitor deixa de ser apenas audiência da campanha controlada pelo núcleo oficial e passa a ser participante ativo das dinâmicas de campanhas que se desenrolam na rede online. Antes da internet, a campanha político-eleitoral era, de forma geral, coordenada pelo núcleo oficial ligado ao candidato e ao partido que, conjuntamente

6. O conceito, construído a partir do trabalho de Benkler, Faris e Roberts no livro *Network Propaganda* sobre a “propaganda em rede”, é emprestado da análise de Francisco Brito Cruz e Mariana Valente em BRITO CRUZ, Francisco; VALENTE, Mariana Giorgetti. É hora de se debruçar sobre a propaganda em rede de Bolsonaro. *El País*, 22 out. 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/18/opinion/1539892615_110015.html>. Uma discussão mais aprofundada da ideia de campanhas em rede pode ser encontrada em: CRUZ, Francisco Brito. *Novo jogo, velhas regras: democracia e direito na era da nova propaganda política e das fake news*. Belo Horizonte, MG: Grupo Editorial Letramento, Casa do Direito, 2020.

com os profissionais de marketing contratados, definiam as estratégias e narrativas da campanha. Estas, por sua vez, interagem com a agenda e a cobertura da mídia na radiodifusão. Conforme a internet e as redes sociais passam a ter mais relevância para a comunicação política, surgem novos atores e espaços de discussão que fogem ao controle desse núcleo oficial e passam a interagir com a campanha, impactando a dinâmica político-eleitoral. É o caso, por exemplo, de influenciadores digitais, de veículos de mídia digital, de veículos de mídia hiperpartidários, de militantes e simpatizantes, e, também, dos próprios eleitores.⁷

Através de publicações em páginas online, discussões em redes sociais, e mobilizações em grupos de aplicativos de mensagens, esses novos atores passam a compor exatamente o que chamamos de “campanhas em rede”, exercendo um papel ativo — ainda que nem sempre consciente — nas dinâmicas de comunicação que influenciam o processo decisório do eleitor. É o caso, por exemplo, dos influenciadores de extrema-direita, da Jovem Pan, ou dos participantes de grupos de Telegram e WhatsApp que apoiaram a eleição de Bolsonaro em 2018 e sua disputa pela reeleição em 2022.

O núcleo oficial perde o controle exclusivo dos rumos da campanha na medida em que as narrativas político-eleitorais passam a ser construídas a partir das disputas desenhadas por essa rede de atores online. Passam a ser parte essencial da campanha do candidato estratégias de sinalização, mobilização e provocação dessa rede diversa de atores descentralizados.⁸ São exemplos, as estratégias de validação ou negação de narrativas, com o candidato se referindo a debates ou conteúdos do ambiente digital, e os mecanismos de fomento a novas

7. Francisco Brito Cruz organiza esses diferentes tipos de atores e analisa sua atuação em CRUZ, Francisco Brito. Novo jogo, velhas regras: democracia e direito na era da nova propaganda política e das *fake news*. Belo Horizonte, MG: Grupo Editorial Letramento, Casa do Direito, 2020.

8. Francisco Brito Cruz organiza esses diferentes tipos de atores e analisa sua atuação em CRUZ, Francisco Brito. Novo jogo, velhas regras: democracia e direito na era da nova propaganda política e das *fake news*. Belo Horizonte, MG: Grupo Editorial Letramento, Casa do Direito, 2020.

abordagens ou narrativas, com o candidato trazendo argumentos, dados ou abordagens em debates ou entrevistas para que estas sejam posteriormente trabalhadas e discutidas nas redes sociais.

A dinâmica de descentralização da comunicação observada com a emergência da internet e das redes sociais se reflete, assim, nas campanhas que passam a contar com a influência de atores diversos que operam a partir de interesses e motivações distintos, nem sempre identificáveis. A coordenação centralizada do núcleo oficial da campanha, antes mais consolidada, se dissolve e dá lugar a diferentes graus de interação com esses diferentes atores. Francisco Brito Cruz, em seu livro 'Novo Jogo, Velhas Regras', constrói uma tipologia que ajuda a entender essas dinâmicas.⁹ Para ele, a interação entre o núcleo oficial da campanha e esses outros atores pode ocorrer em diversos graus de coordenação que vão desde dinâmicas de *controle* direto, quando o núcleo oficial controla ou contrata profissionais ou canais online; passando por dinâmicas de *aliança*, quando há colaboração, diálogo ou cooperação combinados entre o núcleo oficial e determinado ator em prol daquela campanha, sem que haja qualquer relação de controle entre eles; até dinâmicas de *sinergia* pura, quando, apesar da ausência de qualquer relação ou contato direto entre o núcleo oficial e um determinado ator, as práticas deste, seus conteúdos ou informações se alinham e se somam à campanha, favorecendo-a.

... e com novas tecnologias

A essa estrutura em rede de campanha se acopla toda uma nova gama de ferramentas e técnicas para comunicação e persuasão que passam a estar disponíveis. Impulsioneamento de conteúdo, tratamento de dados pessoais de eleitores, personalização de comunicação e microdirecionamento de anúncios, *chatbots*, contratação e/ou mobi-

9. CRUZ, Francisco Brito. Novo jogo, velhas regras: democracia e direito na era da nova propaganda política e das *fake news*. Belo Horizonte, MG: Grupo Editorial Letramento, Casa do Direito, 2020.

lização de influenciadores digitais, automatização no envio de mensagens, ferramentas de inteligência artificial e estruturas de distribuição de conteúdo são alguns poucos exemplos.

Enquanto algumas dessas técnicas já podiam ser identificadas desde o início dos anos 2000, foi em 2018 que passamos a ver um uso mais presente e intenso dessas tecnologias no Brasil. Naquele ano as campanhas eleitorais puderam, pela primeira vez, contratar impulsionamentos de conteúdo em redes sociais. Até então, o rol das formas de propaganda permitidas, incluído na lei eleitoral inicialmente em 2009, englobava a criação de websites por partidos e candidatos, o envio de e-mails e a publicação em blogs, redes sociais e aplicativos de mensagem. Era proibido ao candidato comprar um espaço de mídia online. Com a reforma eleitoral de 2017, candidatos passaram a poder pagar pela propaganda na internet, desde que fosse na modalidade de impulsionamento de conteúdo.

O impulsionamento de conteúdo, conceito adotado pela legislação eleitoral, se refere a ferramentas de publicidade disponibilizadas por plataformas de redes sociais ou mecanismos de busca, que permitem que um conteúdo atinja mais usuários do que ele atingiria organicamente. É basicamente pagar para que a plataforma divulgue seu conteúdo para pessoas que não estão na sua rede de amigos ou seguidores, e é uma forma de candidatos chegarem a públicos que não o conhecem. A possibilidade de modular esse impulsionamento a partir de parâmetros personalizados permite, ainda, que campanhas direcionem melhor sua comunicação. A ferramenta está no coração do modelo de negócios dessas empresas, que, a partir de uma audiência cultivada em suas plataformas, vendem espaços publicitários. Quando um usuário rola seu *feed* nas redes sociais, parte dos conteúdos estão ali por serem de amigos, de pessoas que ele segue, ou por terem afinidade com seus interesses, enquanto outra parte está ali porque alguém pagou pela sua disseminação — nestes casos costumam vir identificados como publicidade. Nos mecanismos de busca, esse impulsionamento se dá na forma da priorização de resultados, com o link do anunciante aparecendo no topo dos resultados da pesquisa por determinadas palavras-chaves contratadas por ele.

O impulsionamento de conteúdo no Brasil, no entanto, não parece ter sido utilizado de forma intensiva e sofisticada e com o mesmo impacto como ocorreu nos EUA e no Reino Unido em 2016. Dados da pesquisa 'Você na Mira', do InternetLab, revelam que enquanto candidatos que não foram para o segundo turno chegaram a ter um investimento significativo na ferramenta, o candidato vitorioso Jair Bolsonaro não chegou a contratar nem uma peça sequer de impulsionamento.¹⁰ Cenário este que teria se alterado em 2022, com um uso mais disseminado da ferramenta por candidaturas, ainda que não haja no país notícias de usos minuciosos de microdirecionamento como ocorreu nos EUA.¹¹

Ao impulsionamento de conteúdo muitas vezes se acoplam ferramentas que envolvem o tratamento de dados pessoais. O uso e análise de dados de eleitores por campanhas não é exatamente uma prática nova. Candidatos, partidos e profissionais de marketing político sempre recorreram a informações sobre seu eleitorado para estruturar uma campanha, seja para melhor compreender as demandas de diferentes grupos, articular apoiadores e militantes, ou organizar o envio de materiais de campanha. Com as novas tecnologias digitais, surgem novas capacidades, quantitativas e qualitativas, de tratamento de dados pessoais em larga escala, com inúmeras possibilidades de aplicação. Personalização de mensagens, testagem de narrativas mais efetivas, envio de conteúdo por canais digitais, e formas de interação (quase) individualizada são alguns poucos exemplos.¹² O conhecimento sobre o eleitor (ou sobre cada eleitor) facilita sua persuasão. No entanto, se, por um lado, isso pode tornar a comunicação político-elei-

10. O estudo pode ser consultado em: <https://internetlab.org.br/pt/noticias/um-raio-x-do-marketing-digital-dos-presidenciaveis/>

11. BENTES, ANNA. Eleições, direitos digitais e desinformação: desafios e aprendizagens a partir da experiência brasileira em 2022. *Derechos Digitales*, 2023. Disponível em: <https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/DD-Desinfo-2023-PT.pdf>

12. Uma descrição e análise mais aprofundadas das diferentes formas pelas quais o tratamento de dados pessoais pode ser incorporado por campanhas pode ser encontrado no estudo da Tactical Tech: https://cdn.ttc.io/s/tacticaltech.org/methods_guidebook_A4_spread_web_Ed2.pdf

toral mais eficiente e relevante, por outro, pode ser meio para abusos, com estratégias perversas de manipulação que minam a autonomia de escolha do eleitor.¹³

O uso de ferramentas para automatização é outro exemplo de novas técnicas que puderam ser observadas nos últimos anos no processo de digitalização de campanhas. No Brasil, ao menos desde 2010 já era possível identificar o uso de ferramentas automatizadas no país com o objetivo de influenciar, e muitas vezes falsear e manipular o debate público, sobretudo a partir da criação de perfis falsos em redes sociais.¹⁴ Em 2018, o tema ganhou destaque após a divulgação de reportagem investigativa do jornal Folha de S. Paulo, que noticiava o uso ilegal de ferramentas de disparo em massa por apoiadores do então candidato Jair Bolsonaro para envio de mensagens contra seus opositores por meio do WhatsApp.¹⁵

O uso de ferramentas de automatização pode ser incorporado por uma campanha de diversas formas. *Chatbots* que interagem com

13. Uma discussão sobre os riscos envolvendo abusos no uso de dados pessoais em cenários eleitorais pode ser encontrado no trabalho Massaro, Heloisa; Santos, Bruna; Bioni, Bruno; Brito Cruz, Francisco; Rielli, Mariana; Vieira, Rafael. Proteção de Dados nas Eleições: democracia e privacidade. Grupo de Estudos em Proteção de Dados e Eleições, 2020. Disponível em: https://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2020/09/internetlab_protecao-de-dados-nas-eleicoes.pdf

14. Alguns desses estudos e reportagens incluem: GRAGNANI, Juliana. Exclusivo: Investigação revela como blog defendia Dilma com rede de fakes em 2010. BBC, 9 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43118825>>; CORDOVA, Yasodara et al. Tropical Bot Wars: behind the 2010 and 2014 presidential elections in Brazil. Conference Paper, jun. 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Yasodara_Cordova2/publication/317335919_Tropical_Bot_Wars/links/5932fba3aca272fc5521dce4/Tropical-Bot-Wars.pdf>; RUEDIGER, Marco Aurélio (coord.). Robôs, redes sociais e política no Brasil: estudo sobre interferências ilegítimas no debate público na web, riscos à democracia e processo eleitoral de 2018. Rio de Janeiro: FGV, DAPP, 2017; LAGO, Lucas; MASSARO, Heloisa. Bots ou não? Um estudo preliminar sobre o perfil dos seguidores dos pré-candidatos à Presidência da República no Twitter. São Paulo: InternetLab, 2018.

15. MELLO, Patrícia Campos. Empresários bancam campanha contra o PT pelo WhatsApp. Folha de S. Paulo. 18 de out. de 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/empresarios-bancam-campanha-contra-o-pt-pelo-whatsapp.shtml>.

o eleitor podem auxiliá-lo a conhecer mais sobre o candidato ou se engajar na campanha, por exemplo. Ainda, podem ser utilizadas para facilitar o envio de mensagens e materiais para apoiadores e eleitores interessados em recebê-los, ou, no apoio a diversas outras tarefas envolvidas em uma campanha. Mais recentemente, a automatização passou a aparecer também na forma de inteligência artificial. Seu uso possibilita desde o aprimoramento e celeridade em análises sobre o eleitorado e o contexto político-eleitoral até a criação mensagens, imagens e vídeos. Com o desenvolvimento exponencial desse campo nos últimos anos e o lançamento de ferramentas acessíveis não apenas a profissionais de marketing digital, mas ao público em geral (como o ChatGPT), a inteligência artificial passa a compor essa ampla gama de novas estratégias disponíveis à comunicação digital.

O uso de ferramentas de automatização – incluindo de inteligência artificial – não é, por si só, um risco, e pode, na verdade, tornar mais ágil e eficiente a comunicação de um candidato. Problemas surgem, todavia, quando essa automatização não é transparente, quando envolve a utilização e tratamento de dados pessoais de forma ilegal e sem que o eleitor saiba, ou quando visa distorcer e falsear o debate público. O caso dos disparos em massa em 2018, por exemplo, levantou questionamentos tanto pelo uso ilegal de bases de dados para o envio de mensagens, quanto pelo fato de que seriam empresários pagando por uma ferramenta irregular para fazer campanha em favor de um candidato sem que este capital fosse declarado, violando regras da legislação eleitoral.

Vale ressaltar outra estratégia identificada nas eleições de 2018, a mobilização de influenciadores digitais. Reportagens investigativas apontam que, naquele ano, o candidato ao governo do Piauí Wellington Dias teria contratado influenciadores digitais para que estes promovessem suas pautas e campanha.¹⁶ Na época o caso gerou contrové-

16. HOUS, Débora. Agência é acusada de contratar perfis para propaganda irregular pró-PT no Twitter. Folha de S. Paulo, 26 de ago. de 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/agencia-e-acusada-de-contratar-perfis-para-propaganda-irregular-pro-pt-no-twitter.shtml>; LINAHRES, Carolina. Sócia de petista diz que governador do Piauí contratou empresa investigada na eleição. Folha de S. Paulo,

sias porque a prática é vedada pela legislação eleitoral e pela ausência de transparência quanto à contratação.¹⁷

Influenciadores são, em termos gerais, usuários de redes sociais que possuem um alcance significativo e produzem conteúdo para uma determinada audiência. Eles são, basicamente, as personalidades do mundo digital. Na estrutura em rede de comunicação discutida anteriormente, os influenciadores ocupam uma posição estratégica. Pelo alcance que possuem e pelos vínculos de confiança que detêm com seus seguidores, eles têm, como o próprio nome sugere, uma potencialidade significativa de influenciar o debate público, com seus conteúdos podendo alcançar uma capilaridade importante na rede de comunicação digital.

Pela posição estratégica que ocupam, influenciadores são ativos importante para a rede de uma campanha, e podem se acoplar a ela de diversas formas. Influenciadores podem ser, ou se converter, em atores políticos-eleitorais, passando a participar de forma ativa, e combinada, de uma campanha em favor de determinada candidatura, que pode ser a sua própria. Podem ter posicionamento político independente e decidir, em determinadas eleições, se manifestar sobre o assunto, acabando por contribuir para uma campanha, sem necessariamente se articular com uma candidatura. É possível, ainda, que políticos contratem influenciadores para promover sua campanha ou suas pautas. Essa última prática, ainda que ilegal no Brasil, pode ser observada nas eleições de 2020 dos EUA, quando o democrata Mike Bloomberg contratou influenciadores digitais para postar memes

18 dez. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/socia-de-miguel-correa-diz-que-governador-do-piaui-contratou-empresa-investigada-na-eleicao.shtml>

17. Para uma discussão mais ampla sobre regras que se aplicam no Brasil sobre a atuação de influenciadores em períodos eleitorais e sobre boas práticas de transparência recomendo o guia do InternetLab sobre o tema: INTERNETLAB; REDES CORDIAIS. Guia para Influenciadores Digitais nas Eleições. InternetLab, 2022. Disponível em: https://internetlab.org.br/wp-content/uploads/2022/08/guia_influenciadores_eleicoes2022.pdf

e conteúdos sobre ele, todos devidamente identificados como pagos pelo então candidato.¹⁸

Mobilizadas por uma extensa rede de atores descentralizados, de formas por vezes legítimas e por vezes inautênticas, as novidades disponíveis para a comunicação política revelam que na internet as campanhas políticas não são apenas em rede, mas são também mais tecnológicas, interativas, multiplataforma e personalizadas. Reconfiguradas, a comunicação e as campanhas na internet revelaram um novo mundo de possibilidades, com potencialidades democratizantes e participatórias, por um lado, e com novos desafios para a política e renovadas oportunidades para abuso, por outro.

Os efeitos e desafios da política na internet

Quando as campanhas digitais deram seus primeiros sinais em 2008 e 2012 nas eleições de Obama nos EUA, foram recebidas com entusiasmo pelo que parecia ser um potencial de aprimoramento da democracia e da participação. Pela primeira vez um candidato tinha adotado uma estratégia digital autônoma de campanha para além da estratégia da radiodifusão.¹⁹ Em um momento em que o debate político-eleitoral começava a florescer no ambiente digital, com participação e interação de eleitores, a campanha de Obama adotou estratégias como a criação de uma rede social própria para articulação de eleitores e a contratação de publicidade em ferramentas de busca e jogos online.

18. Para ler sobre o caso: BROWNE, Ryan. Mike Bloomberg is paying online influencers to post memes for his 2020 campaign. CNBC, 13 fev. 2020. Disponível em: <https://www.cnbc.com/2020/02/13/mike-bloomberg-pays-influencers-to-post-memes-for-2020-campaign.html>

19. Wilson Gomes, Breno Fernandes, Lucas Reis e Tarcizio Silva analisam e descrevem a campanha de 2008 de Obama e falam que pela primeira vez um candidato transformou “uma rota [até então] considerada acessória em campanhas políticas – o universo das trocas de informações digitais e on-line – numa via alternativa à campanha mediada pelos meios de massa.” GOMES, Wilson et al. “Politics 2.0”: a campanha online de Barack Obama em 2008. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 17, n. 34, p. 29-43, out. 2009.

A história da internet e do desenvolvimento de tecnologias digitais é volta e meia atravessada ora por utopias quanto ao seu potencial emancipatório e democratizante, ora por pânicos morais quanto aos riscos que carrega. Com a expansão de usuários ao redor do mundo e a consolidação de redes sociais, a internet viveu na virada para a década de 2010 um momento de esperança e utopias quanto ao seu lugar na política. De um lado, o uso da internet como ferramenta de comunicação durante a primavera árabe no Oriente Médio foi lido como uma expressão de seu potencial emancipatório, servindo como espaço para contestação de autoritarismo e arbitrariedades. Por outro, as estratégias digitais da campanha de Barack Obama em 2008 e 2012 foram lidas como sinais de que o futuro reservava uma política eleitoral mais democrática e participativa graças a internet. Com o uso da rede e de tecnologias digitais, fazer campanha ficaria mais barato, novos canais para diálogo e interação com o eleitor seriam estabelecidos, e candidaturas novas, com menos recursos e mais representativas tornariam-se mais competitivas, desafiando figuras políticas tradicionais.

No entanto, da mesma forma que não é possível atribuir à comunicação digital, de forma direta e exclusiva, as crises políticas e democráticas, tampouco era verdadeiro atribuir um futuro mais democrático, participativo e igualitário meramente à expansão do uso da internet. Tecnologias de fato não são neutras, as escolhas de arquitetura da internet e das plataformas de redes sociais podem favorecer determinados formatos de comunicação e tipos de interação enquanto desfavorecem outros. Um mesmo tipo de interação, no entanto, pode carregar conteúdos diferentes. Por exemplo, ao possibilitar interações mais diretas, as redes sociais aproximaram eleitores e candidatos, criando espaço para mais participação e representatividade na política, da mesma forma que abriram novos canais, mais rápidos e diretos, para ataques e violências. Ainda, a comunicação descentralizada e em rede fomentou a pluralização do debate político ao abrir espaço para vozes historicamente marginalizadas, mas também possibilitou caminhos para que compreensões distorcidas da realidade ganhassem tração e questionassem a validade da ciência e do jornalismo ético. Assim, da mesma forma que introduz novas potencialidades, a internet também carrega riscos na medida em que é apropriada e interage

com dinâmicas políticas e sociais, podendo amplificá-las, modificá-las, obstaculizá-las, ou favorecer a introdução de novas.

O final dos anos 2010 foi quando a chave da utopia da política na internet virou e deu lugar ao pânico moral diante dos efeitos perversos identificados na desinformação, na radicalização e na violência generalizada. Primeiro com as eleições nos EUA em 2016, quando o mundo viu Donald Trump ascender à presidência do país como um representante de discursos extremistas, em meio a uma campanha marcada pela promoção da violência e da discriminação, e pela disseminação de narrativas conspiratórias e “verdades” alternativas em oposição ao jornalismo e à mídia tradicional. Foi naquele ano que surgiu o termo *fake news*, ao mesmo tempo em que a desinformação se tornava uma das principais preocupações relacionadas a comunicação digital e uma das principais ameaças a democracias ao redor do mundo. Dois anos depois, em 2018, o Brasil assistiu a uma narrativa eleitoral similar com a ascensão de Jair Bolsonaro à presidência como representante da extrema direita nacional em uma campanha igualmente marcada pela desinformação e pela promoção de discursos discriminatórios e violentos.

Desde então, o papel da internet em processos eleitorais, que já havia sido tímido e escanteado, ganhou os holofotes e se tornou foco das campanhas e o centro de preocupações políticas regulatórias. Após 4 anos de um governo que flertava cotidianamente com o autoritarismo, e depois de o país chegar ao limiar da ruptura institucional e democrática com os ataques de 8 de janeiro de 2023, permanece a pergunta sobre o papel dessas novas tecnologias nessas crises, e como evitar que elas se intensifiquem e se repitam. No coração desse questionamento reside o desafio de adentrar fenômenos sociais altamente complexos que se colocam como o desafio de uma geração.

O dilema da desinformação

A desinformação, e as decorrências e riscos a ela associados, está entre os principais efeitos atribuídos à entrada do digital na política (ou

à apropriação do digital pela política). O tema ganhou destaque no Brasil durante as eleições 2018, quando o debate político-eleitoral se viu altamente polarizado e repleto de informações falsas e distorcidas, que iam desde absurdos, como suposta distribuição em creches de mamadeiras com formatos eróticos, até a apresentação de dados descontextualizados ou enviesados em narrativas que se aproximavam da área cinzenta que circunda os limites do debate político. Nos anos que se seguiram, a desinformação se revelou como ameaça constante, chegando a pautar políticas públicas e ceifar vidas durante a pandemia de Covid-19, quando a gravidade da doença foi minimizada e tratamentos alternativos foram promovidos em narrativas fomentadas por atores políticos e profissionais médicos. Em 2022, estive no centro das preocupações quanto à integridade eleitoral diante da proliferação de informações falsas e distorcidas questionando as urnas eletrônicas e o sistema de votação no país — chegando ao limite do questionamento do resultado eleitoral que levou os mais radicais a clamarem por um golpe militar.

Definir o que é desinformação não é tarefa simples. O termo é comumente usado em referência a conteúdos falsos, descontextualizados, distorcidos, enviesados, imprecisos ou incorretos. Em inglês, é traduzido em dois conceitos distintos, *disinformation* e *misinformation*, que se diferenciam pela intenção, ou não, de enganar, respectivamente. O fenômeno, todavia, vai além da mera distinção entre o que seria verdade e o que seria mentira, podendo ser compreendido, de forma geral, como uma desordem do ambiente informacional, que guarda relação próxima com a emergência de novas formas de produzir e consumir mídia, e que não pode ser dissociada das dinâmicas sociais que a sustentam.²⁰

20. A partir do cruzamento de diferentes definições, Anna Bentes conceitua desinformação como “um fenômeno sociotécnico e tecnopolítico complexo e multifacetado, envolvendo a produção e a circulação de conteúdos total ou parcialmente falsos e/ ou descontextualizados por diferentes atores e com objetivos diversos, que promovem o caos informacional. Trata-se de um fenômeno em múltiplos formatos [...], que é inseparável da arquitetura e infraestrutura de circulação de informação e de comunicação digital [...], assim como do modelo de negócios de empresas de tecnologia [...] e da economia da atenção [...]. BENTES, ANNA. Eleições, direitos digitais e desinformação: desafios e aprendizagens a partir da experiência brasileira em 2022. Derechos Digitales, 2023.

Assim como a transformação de estruturas e formas de se comunicar transformou as campanhas político-eleitorais, ela também impactou como as informações são produzidas, disseminadas e consumidas. Anteriormente, o ambiente informacional se desenhava de acordo com as dinâmicas de comunicação em massa: um número definido de veículos de mídia divulgava notícias periodicamente, por meio de telejornais, jornais impressos, revistas, ou programas de rádio, para uma audiência ampla que se informava por esses meios. Era relativamente simples saber o que era uma notícia e onde encontrá-la. O processo de coleta de dados e a produção do material noticioso era minimamente controlado por parâmetros éticos, de veracidade, e de credibilidade que sustentavam a atividade jornalística profissional. Havia, claro, problemas de viés, sensacionalismo, e falta de transparência e pluralidade da mídia tradicional, assim como, fora da mídia, boatos podiam percorrer grupos sociais de forma mais localizada, mas o impacto e alcance dessas questões tinham uma escala mais reduzida.

Com a emergência de um ecossistema de comunicação digital em rede e mais interativo, novos atores adentraram o ambiente informacional, e divulgar informações deixou de ser exclusividade dos canais de TV e rádio e dos jornais impressos. Na prática, hoje qualquer usuário pode compartilhar uma informação, que tem o potencial de passar a compor o repertório de verdades de um número indeterminado de outros usuários. Se, por um lado, isso abriu espaço para uma potencial democratização e pluralização da mídia, com proliferação do jornalismo digital e independente, por outro, possibilitou que os parâmetros que controlavam minimamente a aferição da verdade na produção jornalística profissional se dissolvessem diante da multiplicação de potenciais fontes de informação.

Em um ambiente de comunicação em rede, com baixo custo de entrada, a informação passou a ser divulgada e debatida, em larga escala, por diversos atores, com motivações e objetivos distintos. Veículos de mídia tradicionais, sites caça-cliques, veículos de mídia partidários e hiperpartidários, influenciadores digitais, e usuários em geral publicam dados, opiniões, informações e notícias, que passam

a compor em um mesmo ambiente informacional. Nessa proliferação incessante de conteúdo, convivem tanto a intencionalidade de manipular, enganar ou lucrar de quem produz conteúdos falsos e distorcidos conscientemente, quanto a boa-fé de quem, por si mesmo, quer buscar a verdade e compartilhá-la a partir da tela do seu computador, mas acaba produzindo informação falsa.

Diante dessa avalanche de conteúdos potencialmente informativos que povoam o ambiente digital, os parâmetros jornalísticos que antes circunscreviam o que era uma notícia deram lugar a avaliações individualizadas do que é – ou deve ser – verdade. Quando tudo pode ser informação, nada é de fato informativo, e navegar esse amontoado de conteúdos passou a exigir que usuários desenvolvessem seus próprios critérios de aferição da verdade, que passam por vieses e crenças pessoais, afinidades ideológicas, e pela própria rede social e informacional que o circunda.²¹ Não que a influência desses fatores na compreensão da realidade seja algo novo e exclusivo do ambiente digital, mas a internet e as redes sociais oferecem uma nova escala a esses fenômenos. Na medida em que aumentou exponencialmente a oferta de informação, o ambiente de comunicação digital também dissolveu os contornos do jornalismo profissional, oferecendo ao usuário um cardápio de informações do qual escolher.

A desinformação é o fenômeno que se revela nesse caos informacional, se expressando de forma significativa no debate político-eleitoral. A disputa política é, historicamente, uma disputa de perspectivas da realidade: diferentes partidos e ideologias partem de pressupostos e diagnósticos próprios que sustentam programas e

21. Pesquisas sobre aplicativos de mensagens conduzidas pelo InternetLab e pela Rede Conhecimento Social mostram que, diante de uma peça de informação, cada pessoa traça seu próprio caminho para aferir veracidade e verificar a fonte, com elementos sociais, psicológicos, afetivos e religiosos exercendo papel relevante nesse processo. INTERNETLAB; REDE CONHECIMENTO SOCIAL. Os Vetores da Comunicação política em aplicativos de mensagens: hábitos e percepções. Edição 2 - 2021/2022. São Paulo, 2022; INTERNETLAB; REDE CONHECIMENTO SOCIAL. Os Vetores da Comunicação política em aplicativos de mensagens: hábitos e percepções. Edição 3 - 2022/2023. São Paulo, 2023.

propostas com prioridades distintas. Ao eleitor cabe, a partir do debate político-eleitoral, validar uma ou outra perspectiva, chegando a uma “verdade política”. Nessa decisão, pesam afinidades política-ideológicas, crenças religiosas, pertencimento social, necessidades individuais, posição socioeconômica, dentre outros fatores.

A mobilização de visões distorcidas — e até falsas — da realidade nessa disputa não é exatamente algo novo, mas ganha certamente outra escala no ambiente de caos informacional descrito acima. Não só a disseminação intencional de conteúdo falso, enganoso e distorcido, que aparece como estratégia sistemática de certas forças políticas para mexer com emoções do eleitor, provocar reações e manipular os rumos do debate político que se desenrola online,²² como a disputa sobre o que é verdade e mentira que passa a ser intensamente instrumentalizada no jogo político, com candidatos trocando acusações recorrentes sobre quem mente e quem fala a verdade — como pôde ser observado em 2022. No limite, diante da vasta gama de versões de realidade disponíveis, apoiadores mais radicalizados podem chegar ao extremo de praticamente viver em “realidades paralelas”. São exemplos os “seguidores” da teoria da conspiração QAnon nos Estados Unidos, e os apoiadores do ex-presidente Bolsonaro no Brasil em 2022, que, acreditando que uma fraude eleitoral seria desmascarada, se rodeavam de narrativas falsas e aguardavam sinais enquanto acampavam na porta de quartéis.

Em um cenário de campanhas em rede e mais tecnológicas, a desinformação se coloca tanto como fenômeno de fundo que permeia o debate político-eleitoral online, quanto como estratégia que, empregada por atores diversos com motivações distintas, por vezes se acopla às campanhas. Das narrativas engendradas pelo núcleo oficial de campanha ou criadas por atores aliados, aos conteúdos espontâneos produzidos por apoiadores convencidos daquela realidade, a

22. Para uma discussão mais aprofundada sobre como a disseminação de desinformação era estratégia do Bolsonarismo ver BENTES, ANNA. Eleições, direitos digitais e desinformação: desafios e aprendizagens a partir da experiência brasileira em 2022. *Derechos Digitales*, 2023.

desinformação adquire diversas formas no debate político-eleitoral, sem que seus contornos estejam sempre claros. Com tecnologias de personalização que facilitam aos usuários buscar e interagir com aqueles com os quais se identifica,²³ o debate político-eleitoral se fragmenta em interpretações distintas da realidade. No entanto, em uma disputa em que historicamente visões distintas de mundo estão em jogo na escolha do próximo governo e suas prioridades, é imenso o desafio de se traçar uma linha entre onde termina o debate político e onde começa a desinformação.

A participação sob ataque: a perversidade da violência política de gênero online

Outro efeito da crescente digitalização de debate político evidenciado nos últimos anos é a escalada exponencial da violência política contra grupos historicamente marginalizados. As eleições de 2018 não foram marcadas apenas pela desinformação, mas, também, por um debate que se tornou extremamente violento, sobretudo para mulheres, pessoas negras e indígenas, população LGBTQIA+, dentre outros grupos sociais. Em março daquele ano, a vereadora Marielle Franco havia sido assassinada em um crime político bárbaro no Rio de Janeiro. Já no contexto da disputa eleitoral, a então candidata a vice-presidência Manuela D'Ávila se tornou alvo prioritário de ataques online, com ameaças dirigidas inclusive a sua filha pequena, cenário que se repetiu em 2020 quando foi candidata à prefeitura de Porto Alegre. Do outro lado do espectro político, Joice Hasselmann passou a ser atacada quando rompeu com o bolsonarismo, violência que só cresceu quando foi candidata à prefeitura de São Paulo em 2020. Além delas, nomes como Áurea Carolina, Talíria Perone, Tabata Amaral, e Erika Hilton, dentre outras, refletem o cenário de violência política de gênero no país. Uma busca simples com o nome de cada uma delas seguido por “ataques” ou “violência política” resulta em uma lista de notícias com relatos.

23. Para discussões sobre filtros bolha e desinformação ver: BENTES, ANNA. Eleições, direitos digitais e desinformação: desafios e aprendizagens a partir da experiência brasileira em 2022. Derechos Digitales, 2023.

A violência política de gênero pode ser entendida como qualquer forma de ação ou omissão, baseado em gênero, que vise cercear o exercício dos direitos políticos de seu alvo.²⁴ Na prática, se revela de diversas formas, como por meio de agressões verbais ou físicas, ameaças, violência psicológica, ou, até mesmo, no extremo de um assassinato. Ao tornar a atividade política um ambiente hostil e arriscado, acaba-se por restringir e cercear direitos políticos, podendo levar as pessoas a se afastarem da política. Manuela D’Ávila, Áurea Carolina e Érica Malunguinho são apenas alguns nomes de mulheres que desistiram de disputar eleições nos últimos anos.

No ambiente de comunicação digital, essa violência se revela principalmente por meio de ataques e ameaças direcionados a candidatas e políticas e seus familiares. Dados do Observatório de Violência Política e Eleitoral MonitorA revelam a enorme prevalência de violência política em redes sociais contra candidaturas de mulheres, pessoas negras, população LGBTQIA+ e pessoas idosas.²⁵ Diferentemente de candidatos homens, normalmente questionados por suas ideologias e ações políticas, mulheres candidatas são constantemente atacadas pelo seu corpo, pela sua sexualidade, pela sua vida privada e pela sua capacidade intelectual e profissional, que é constantemente questionada. Ameaças, incitação à violência e ódio, desmerecimento intelectual, críticas a seus corpos, identidade de gênero e sexualidade compõem o repertório dos milhares de ataques cotidianos direcionados não apenas a candidatas, mas a mulheres familiares de candidatos. Cenário esse que se repete com candidaturas de pessoas negras, LGBTQIA+ e idosas.

24. A Declaração sobre a Violência e o Assédio Político contra as Mulheres da OEA define Violência Política contra mulheres como “qualquer ação, conduta ou omissão baseada em seu gênero, de forma individual ou grupal, que tenha o objetivo de anular, impedir ou restringir seus direitos políticos”, conceito similar ao adotado pela Lei 14.192/2021, de acordo com a qual “considera-se violência política contra a mulher toda ação, conduta ou omissão com a finalidade de impedir, obstaculizar ou restringir os direitos políticos da mulher”.

25. REVISTA AZMINA; INTERNETLAB. MonitorA: relatório sobre violência política online em páginas e perfis de candidatas(os) nas eleições municipais de 2020. São Paulo, 2021; INTERNETLAB; REVISTA AZMINA; NÚCLEO JORNALISMO. MonitorA: relatório sobre violência política contra candidatas(os) online. Edição 2022. São Paulo, 2023.

A violência política revela o lado perverso da promessa de participação e interatividade da internet. Ao descentralizar a comunicação, a internet e as redes sociais facilitaram a participação ativa de novos atores no debate político-eleitoral. Ficou mais simples se fazer conhecer e interagir com os eleitores, o que carregou consigo uma promessa de maior representatividade e pluralização da política, na medida em que candidaturas com menos recursos poderiam se beneficiar das facilidades da comunicação digital. No entanto, da mesma forma que ficou mais fácil se comunicar com potenciais eleitores e interagir com eles, também se abriram canais diretos para ataques e violências.

Óbvio que a violência política não é uma novidade dos tempos digitais e guarda estreita relação com desigualdades e discriminações estruturais da sociedade, mas, assim como no caso da desinformação, adquire outra escala com a internet e as redes sociais. Com perfis públicos em redes sociais, candidatas e candidatos estão expostos diariamente a uma enxurrada de comentários e mensagens que, ao mesmo tempo em que possibilitam interação direta e diálogo com o eleitor, tornam-se meio para a violência política.

Em um cenário de campanhas em rede digitalizadas, essa violência se apresenta de forma multidimensional e em múltiplas direções. Os ataques são perpetrados tanto por figuras públicas quanto por usuários anônimos, por vezes incitados e incentivados por narrativas engendradas pelo candidato que apoiam. Da mesma forma, não são só as candidaturas que são alvo dessa violência, com seus familiares e apoiadores sendo, muitas vezes, igualmente atingidos por essas ondas de ataques.

A disputa político eleitoral se torna, assim, extremamente hostil para representantes de determinados grupos sociais, inviabilizando, muitas vezes, sua participação na ausência de mecanismos que garantam, de fato, um ambiente seguro para a participação plural. Ao limitar a participação, esse padrão de violência acaba por minar a democracia na medida em que tolhe a participação e representatividade de determinados grupos sociais.

Caminhos para fortalecer a democracia na era digital

Abandonar a utopia da solução

Nos últimos anos, na medida em que campanhas se digitalizaram e a disputa político-eleitoral ganhou as redes sociais, a desinformação, o discurso de ódio e os abusos online passaram a ser tema contínuo do debate público e preocupação constante da mídia, da sociedade civil, de setores governamentais e de atores privados. Hoje em dia, já não é mais possível discutir o fortalecimento da democracia e da participação sem entrar no debate sobre a comunicação digital e seus efeitos, como a desinformação e a violência online. O objetivo de muitos desses debates acaba sendo muitas vezes encontrar a solução para esses problemas, seja na regulação estatal ou na melhor educação midiática dos cidadãos.

No entanto, da mesma forma que seria equivocado atribuir as crises políticas e democráticas recentes exclusivamente à digitalização, também é um equívoco achar que encontraremos uma solução definitiva para cada um desses problemas lidando exclusivamente com seu aspecto tecnológico. A história da democracia é marcada por percalços e desafios e, mesmo em períodos de relativa estabilidade democrática, abusos e desequilíbrios estão presentes e novos problemas surgem. Na medida em que a internet e as redes sociais se incorporam ao cotidiano da sociedade, elas interagem com as dinâmicas, desigualdades e problemas existentes, podendo amplificá-los, modificá-los ou restringi-los.

Assim, o primeiro passo essencial é trabalhar para compreender e apreender os fenômenos e problemas aqui discutidos em sua complexidade, com suas diversas facetas e nuances. Se não é possível compreender a desinformação sem olhar para a emergência de uma nova estrutura de comunicação digital, também não é possível compreendê-la olhando exclusivamente para sua faceta digital. Fomento à pesquisa e diálogo contínuo com acadêmicos e atores da sociedade civil envolvidos no tema são essenciais.

Assim, o segundo passo é abandonar a ideia de que será possível encontrar uma solução para cada um desses problemas. Isso não quer dizer que devemos tomá-los como insolúveis, muito pelo contrário. A tarefa de aperfeiçoamento da democracia e sua integridade é contínua, e isso não é diferente no que diz respeito aos fenômenos aqui discutidos. A desinformação, os abusos online e a violência não vão acabar a curto prazo. No entanto, a partir da compreensão dos diversos fatores e nuances em jogo, é possível traçar caminhos para mitigá-los, e esses caminhos necessariamente serão múltiplos. Não é apenas sobre regulação ou moderação de conteúdo, mas sim sobre buscar identificar e endereçar os múltiplos problemas e desafios sociais, políticos e econômicos de fundo que contribuem para esses fenômenos. Uma tarefa que se renova continuamente.

A democracia é uma tarefa coletiva

Diante de uma tarefa tão complexa, que envolve iniciativas múltiplas e multidirecionais, também é essencial que cada ator assuma suas responsabilidades. A desinformação, os abusos online e a violência política não são apenas uma questão das plataformas digitais ou de certas forças políticas. Na medida em que se constituem como desafios complexos que atravessam e interagem com diferentes dinâmicas políticas, sociais, e econômicas, esses fenômenos exigem que diferentes setores se impliquem na garantia de direitos fundamentais e valores democráticos.

O fortalecimento da democracia na era digital exige compromisso de cada ator envolvido na construção desses caminhos. Políticos, candidatos e partidos tem a obrigação de prezar pela integridade do debate político-eleitoral, devendo ser responsabilizados pelo que comunicam, incitam e incentivam.²⁶ Veículos de mídia têm a responsa-

26. Francisco Brito Cruz discute como políticos e partidos deveriam ser responsabilizados pela ação de seus apoiadores quando sinalizam, incentivam, ou incitam atos violentos, discriminatórios e abusivos. CRUZ, Francisco Brito. Novo jogo, velhas regras: democracia e direito na era da nova propaganda política e das *fake news*. Belo Horizonte, MG: Grupo Editorial Letramento, Casa do Direito, 2020.

bilidade de trabalhar por um jornalismo ético, transparente e justo. Já o mercado publicitário tem o dever de trabalhar para que as narrativas que fomenta, os influenciadores que apoia, e os veículos que financia respeitem a parâmetros éticos mínimos e não contribuam para a disseminação de desinformação e discurso de ódio.²⁷ Por sua vez, as plataformas de redes sociais e os aplicativos de mensagens têm a obrigação de trabalhar para garantir segurança e integridade em seus espaços, aprimorando seus sistemas de moderação de conteúdo, promovendo transparência e oferecendo canais para que pesquisadores possam acessar dados e informações que contribuam para uma melhor compreensão e aprimoramento do debate público online.

Imprescindível nesse ecossistema é a atuação da sociedade civil. Através de iniciativas múltiplas, o trabalho da sociedade civil contribui em diversas frentes para a construção de um ecossistema de informação íntegro e para o fortalecimento da democracia. A experiência brasileira dos últimos anos revela que a atuação desse setor foi essencial no desenvolvimento de programas de educação midiática, no fortalecimento da checagem de fatos, na formulação de diagnósticos, no monitoramento de redes e narrativas online, na pressão pelo aperfeiçoamento das políticas de moderação de conteúdo das plataformas e no fomento a melhores iniciativas políticas e regulatórias.²⁸ A atuação da sociedade civil é tão essencial quanto garantir sua voz e sustentabilidade, da mesma forma que é central trabalhar para o fomento de um jornalismo profissional, diverso, livre, plural, e independente.

27. Para aprofundar na discussão sobre o papel do mercado publicitário no ecossistema informacional consulte INTERNETLAB; LEMA; QUID. *Publi ou Fake: um guia [em construção] sobre desinformação e marketing digital*. São Paulo: Internetlab, 2022. Disponível em: https://internetlab.org.br/wp-content/uploads/2022/10/guia_Desinfo.-V.1909.pdf

28. Para um aprofundamento quanto a importância das iniciativas da sociedade civil de combate a desinformação nos últimos ciclos eleitorais consultar: BENTES, ANNA. *Eleições, direitos digitais e desinformação: desafios e aprendizagens a partir da experiência brasileira em 2022*. *Derechos Digitales*, 2023. Disponível em: <https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/DD-Desinfo-2023-PT.pdf>

Atravessando os dilemas político-regulatórios do digital

Por fim, diante da emergência de novos fenômenos que desafiam as estruturas jurídico-regulatórias postas, é impossível não abordar o papel da atualização e aperfeiçoamento regulatórios para o fortalecimento da democracia.

Quando se delinea no Brasil, em 2018, esse novo cenário político-eleitoral atravessado por abusos, desinformação e violência online, ele se choca com uma estrutura político-regulatória moldada por uma era analógica e da comunicação em massa.²⁹ Nesse choque, conceitos como “propaganda eleitoral” e regras que preveem a remoção de propaganda irregular e o direito de resposta se revelaram insuficientes diante da celeridade da comunicação digital descentralizada. Ao mesmo tempo, pareciam faltar instrumentos adequados para lidar com fenômenos como a desinformação e a violência online. As regras sobre remoção de propaganda irregular, por exemplo, longe de serem capazes de controlar o fluxo de conteúdos online, se revelaram como instrumentos performáticos de candidaturas que buscam apresentar ao eleitorado decisões favoráveis como provas de sua idoneidade e correção.³⁰

Parte da tarefa da nossa geração para fortalecer a democracia na era digital é trabalhar para uma estrutura regulatória atualizada que garanta direitos fundamentais e promova princípios democráticos. Isso significa, de um lado, atualizar e aperfeiçoar regras do direito eleitoral

29. Para um debate mais aprofundado sobre esse choque ver BRITO CRUZ, Francisco (coord.); MASSARO, Heloisa; OLIVA, Thiago; BORGES, Ester. *Internet e eleições no Brasil: diagnósticos e recomendações*. InternetLab, São Paulo, 2019; CRUZ, Francisco Brito. *Novo jogo, velhas regras: democracia e direito na era da nova propaganda política e das fake news*. Belo Horizonte, MG: Grupo Editorial Letramento, Casa do Direito, 2020.

30. BRITO CRUZ, Francisco (coord.); MASSARO, Heloisa; OLIVA, Thiago; BORGES, Ester. *Internet e eleições no Brasil: diagnósticos e recomendações*. InternetLab, São Paulo, 2019; CRUZ, Francisco Brito. *Novo jogo, velhas regras: democracia e direito na era da nova propaganda política e das fake news*. Belo Horizonte, MG: Grupo Editorial Letramento, Casa do Direito, 2020.

para que concretizem no âmbito dessa nova realidade das campanhas digitais princípios centrais a democracia, como a liberdade de expressão e política, a igualdade de chances e a autonomia do eleitor. De outro, se coloca a discussão sobre um arranjo regulatório para plataformas digitais, que deve ser participativo e pautado por princípios constitucionais e pela garantia de direitos fundamentais, visando promover o compromisso desses atores com os direitos humanos e com a integridade e segurança dos serviços que oferecem. Ao estabelecer princípios e direitos para o uso da rede no país, em uma abordagem pautada pela garantia dos direitos humanos e dos princípios democráticos, o Marco Civil da Internet já deu os primeiros passos nesse caminho. Ao contrário de negar ou revogar tal marco regulatório, é essencial tê-lo como uma base sobre a qual esse aperfeiçoamento deve ser discutido.

Nesse caminho, no entanto, é essencial se atentar ao risco de, na busca por fortalecer a democracia, acabarmos por estabelecer mecanismos para seu enfraquecimento. Essa discussão regulatória — seja no âmbito eleitoral ou no marco de regulação de plataformas — é sensível porque atravessa o âmbito da liberdade política e da liberdade de expressão. Regras que permitam controle e ingerência ampla sobre o que pode ou não ser dito online devem ser olhadas com cautela na medida em que podem mais cercear do que fortalecer a democracia. É claro que para que existam de fato liberdade política e de expressão, e para que essas possam ser exercidas por todos, é importante que sejam garantidas as condições necessárias, o que inclui um ambiente de comunicação digital íntegro e seguro. No entanto, a construção desse caminho não deve se pautar pela urgência de casos excepcionais e situações midiáticas, diante do risco de não abarcar as nuances envolvidas e criar mecanismos de controle que acabem instrumentalizados por atores políticos no jogo eleitoral ou que sirvam ao cerceamento dessas liberdades por atores autoritários.

No caso da regulação de plataformas é essencial que tal construção parta de uma compreensão aprofundada sobre o lugar ocupado por esses atores no ambiente digital, e os desafios envolvidos no controle de conteúdos e comportamento online. Plataformas de redes sociais, através de seus sistemas de moderação de conteúdo, passaram a ocupar a posição de verdadeiros reguladores privados, atuando

sobre conteúdos e comportamentos online em larga escala e a nível global.³¹ Nessa atividade, é central considerar tanto o volume de conteúdos que circulam diariamente, o que torna o desenho e os balanços desses sistemas mais significativos do que uma decisão individual;³² quanto as profundas disputas políticas e de valores envolvidas na definição da linha que separa o que é permitido do que não é.³³

Diante desses elementos, a construção de abordagens regulatórias para esses atores deve partir de três pressupostos principais. Primeiro, ainda que a regulação de plataformas pressuponha a definição de parâmetros e regras sobre suas atividades (com um abandono do que alguns chamam de “autorregulação”³⁴), ela não significa que o papel de regulação privada hoje ocupado pela moderação de conteúdo será assumido diretamente pelo Estado. Arranjos como este, de controle estatal mais direto, são característicos de países com regimes autoritários e colocam riscos à liberdade de expressão. Segundo, posto isso, é essencial que os debates sobre regimes de regulação de plataformas não sejam centrados no controle e responsabilização por conteúdos e comportamentos, mas sim na construção de diretrizes e parâmetros que orientem o funcionamento e calibragem da arquitetura das plataformas e de seus sistemas de moderação de conteúdo. Terceiro, o desenho desses arranjos regulatórios e seus mecanismos de aplicação devem levar em consideração o contexto institucional local. Um arranjo desenhado para um determinado sistema político e democrático não necessariamente será adequado para um outro contexto com outras características institucionais, onde os riscos envolvidos podem ser maiores ou menores.

31. MASSARO, H. M. M. 2023. Ampliando a Regulação da Comunicação: A Moderação de Conteúdo nas Redes Sociais. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

32. DOUEK, E. Content Moderation as Systems Thinking. *Harvard Law Review*, v. 136, n. 2, p. 526–607, 2022.

33. GILLESPIE, T. *Custodians of the Internet: platforms, content moderation, and the hidden decisions that shape social media*. New Haven/London: Yale University Press, 2018.

34. Autorregulação é um termo comumente usado para se referir a atuação das plataformas por meio de seus sistemas de moderação de conteúdo em ambientes regulatórios estatais que carecem de regras para direcionar essa atuação.

No centro dessa construção deve estar a preocupação com os direitos humanos e com o fortalecimento dos princípios democráticos, na busca de arranjos participativos que sobrevivam ao tempo e resistam a trocas de governos. Essa tarefa claramente não é simples e envolve abdicar de soluções imediatas, centradas no controle de conteúdos individuais online e na responsabilização das plataformas por eles. Um primeiro passo se desenha na busca por uma visão mais sistêmica que abranja os papéis e responsabilidades dos diversos atores que compõe esse ecossistema, a compreensão do lugar ocupado pela moderação de conteúdo e seus desafios, assim como a promoção da transparência sobre as práticas das plataformas digitais e sua adequação a parâmetros de direitos humanos.

Heloisa Massaro, mestra em Sociologia do Direito (Universidade de São Paulo), é diretora no InternetLab, centro de pesquisas em Direito e Tecnologia. Foi pesquisadora da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama (2014-2015), vinculada à FDUSP, e do Núcleo de Antropologia e Direito – NADIR (2015-2016), vinculado à FFLCH-USP.

Sociedade civil e partidos políticos

Adrian Gurza Lavalle

Introdução

Ao ar em programa radiofônico, transmitido no contexto da transição política no México, um deputado do Partido Acción Nacional (PAN) — o mais antigo e importante partido conservador do país — respondeu a respeito da sua posição sobre os reclamos da sociedade civil: “ah, sociedade civil, essa senhora imaculada que a esquerda costuma invocar ao seu favor”.¹ A anedota é especialmente oportuna para evidenciar algumas noções preconcebidas a serem contornadas, e as novidades a serem consideradas para se compreender as relações entre a sociedade civil e os partidos políticos e sua reconfiguração. As ambiguidades despontam na fala de um ator político, mas também se encontram longamente presentes na literatura especializada.

Aparentemente, a sociedade civil não guardaria relações com a direita ou sua inclinação preponderante seria à esquerda; ela não seria instrumentalizada no discurso político pela direita ou, alternativamente, seria um recurso utilizado estrategicamente pela esquerda; o suposto caráter impoluto a ela atribuído pela esquerda pretenderia diferenciá-la da política, cuja prática, resta implícito, seria pouco virtuosa; por algum motivo, o sistema político é o alvo das demandas da sociedade civil ou a elas deve oferecer alguma resposta, mas as demandas e suas chances de sucesso são mediadas pelas relações e alianças entre atores civis e partidos políticos.

1. Agradeço a Alberto Olvera a anedota como parte dos seus comentários a um *paper* da minha autoria, sobre as funções de representação política exercidas pela sociedade civil, que fez a gentileza de debater.

A sociedade civil na América Latina foi amplamente caracterizada como “vibrante” no contexto das transições à democracia, e o Brasil não é exceção, antes, é um caso exemplar. O país foi considerado exemplo notável da força e pluralidade da sociedade civil, bem como de sua capacidade de impulsionar inovações democráticas participativas e de incidir em políticas públicas. Aqui, a sociedade civil foi tradicionalmente caracterizada por atores e autores como um conjunto de associações e redes movimentalistas, inscritas no espectro da esquerda social, cuja trajetória histórica correu paralela à criação e crescimento do Partido dos Trabalhadores (PT) e de outros partidos de esquerda; a atuação desse conjunto foi frequentemente concebida como um polo de virtude, em oposição ao Estado como polo negativo, e, por fim, suas demandas foram institucionalizadas e transformadas em política pública nacional durante a pós-transição, durante os anos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e, especialmente, do PT no governo federal. A resposta do deputado do PAN poderia ter sido referida a outro país da região e, certamente, ao Brasil. Contudo, na literatura especializada as noções preconcebidas foram progressivamente dissipadas pela crítica às formulações simplificadas da sociedade civil, próprias da segunda metade dos anos 1980 e das duas décadas seguintes na América Latina e no mundo (Berman 1997; Encarnación 2003). Por sua vez, a associação pressuposta entre democratização, sociedade civil e esquerda, permitida na América Latina pela trajetória da democratização e, no Brasil, pela transformação do sistema partidário, mostrou-se historicamente contingente com o fim do giro à esquerda na região. A ascensão da extrema direita ao governo federal e a polarização social que progressivamente tomou a vida pública do país desde os ciclos de protesto de 2013 mostraram outras faces da sociedade civil pouco presentes na literatura e nos discursos daquelas décadas.

Este capítulo oferece uma análise da configuração da sociedade civil e sua relação com os partidos políticos no país, visando iluminar suas transformações e algumas implicações gerais de tais transformações. Na próxima seção são estabelecidas as expectativas mais comuns no que diz respeito à relação entre partidos e sociedade civil. Antes de abordar as possíveis mudanças ocorridas nos últimos anos,

é pertinente elaborar o quadro da configuração da sociedade civil e de suas relações com os partidos políticos, emergido da transição e consolidado ao longo da Nova República. É contra esse quadro que as mudanças ganham significado. Esse é o propósito da terceira seção. Depois, na última seção, examinam-se três aspectos da transformação: a disputa pela representação política pelas candidaturas coletivas e pelos movimentos de renovação, a disputa pela ação do Estado — partido no governo — por organizações civis de orientação conservadora e as afinidades entre esses atores de orientação conservadora e as forças partidárias da extrema direita. Avaliados pelas suas implicações gerais, esses aspectos iluminam questões cruciais da relação entre partidos e sociedade civil, que desafiam o papel dos partidos, as capacidades de ação do Estado e a civilidade da sociedade civil.

A relação entre sociedade civil e partidos

Embora a relação entre a sociedade civil e partidos políticos de esquerda pareça óbvia ou “natural” no contexto latino-americano e, é claro, o Brasil não é exceção, ela tem sido amplamente caracterizada como uma tensão, cujo conteúdo e fronteiras são instáveis. Basta lembrar os numerosos debates sobre a relação entre movimentos sociais — que fazem parte da sociedade civil — e os partidos políticos, em que ambos aparecem caracterizados por lógicas distintas, não raro, conflitantes (Roberts 2023; Combes e Quirós 2023).

As expectativas teóricas sobre a relação entre sociedade civil e partidos nas democracias contemporâneas apontam, de diversos modos, para uma reconexão entre a representação política e a sociedade. Em relação aos partidos na arena parlamentar, aponta-se que as organizações civis podem fortalecer a responsividade e a responsabilidade dos partidos (*accountability*), pois funcionam como caixas de ressonância da atividade legislativa junto a grupos sociais interessados em temáticas específicas como, por exemplo, o meio ambiente, os direitos humanos ou a educação. No exercício dessas funções de comunicação política, organizações civis tematicamente orientadas

têm condições de informar o voto de eleitores desses grupos, impondo custos de prestígio e eleitorais a partidos que se desviam de compromissos programáticos e discursos de campanha (Arato 2002; Peruzzotti e Smulovitz 2002). No mesmo sentido, atores da sociedade civil pressionariam representantes no Poder Legislativo para defender ou fazer avançar pautas específicas. Já na arena eleitoral, a reconexão esperada seria nos âmbitos da esfera pública e das redes de simpatizantes e membros das associações. Quanto à esfera pública, partidos acabam incorporando a seus programas eleitorais questões que entram na agenda pública graças ao trabalho persistente de vocalização (*advocacy*) de organizações civis.

Assim, a construção de problemas públicos ou o agendamento político de questões relevantes impulsionados pelo trabalho da sociedade civil, orientado para a disputa de valores sociais e para a formação da opinião, incide também nas prioridades temáticas dos partidos políticos. Estes também procuram as organizações civis durante as campanhas eleitorais, visando atingir seus simpatizantes com mensagens que serão recebidas como confiáveis devido à legitimidade da fonte emissora. *Grosso modo*, quando os representantes exercem seus mandatos, a sociedade civil desempenha o papel de um agente de *accountability* ou de um “cão de guarda”, enquanto nas conjunturas eleitorais o movimento é inverso, são os partidos que dirigem sua atenção para a sociedade civil e suas causas².

As expectativas teóricas simplificam relações que são empiricamente complexas em pelo menos dois sentidos analiticamente relevantes para se entender as formas de vinculação entre sociedade civil e partidos. Primeiro, o foco da observação. Ao privilegiar a arena eleitoral e a arena parlamentar, elegem-se momentos em que a sociedade civil e os partidos, bem como as lógicas de sua atuação, aparentam diferenças nítidas. Contudo, se examinados como organizações, especialmente no processo de sua construção e consolidação, partidos são disputados não

2. As expectativas enunciadas se restringem à relação entre a sociedade civil e os partidos políticos e desconsideram a questão mais ampla do papel da sociedade civil na democracia.

apenas por políticos profissionais, burocracias internas e militantes, mas por atores sociais — organizações civis, movimentos sociais, e seus ativistas. Disputam-nos no momento de sua fundação, quando decidem se incorporar ao processo de construção partidária ou guardar distância dele, bem como ao longo da vida dos partidos, buscando a institucionalização de suas agendas criando setoriais, comitês ou comissões intrapartidárias (Pereira 2022; Rios 2014). Assim, frequentemente existe uma imbricação duradoura entre atores da sociedade civil e partidos, construída ao longo de anos, que ordena em boa medida a forma como estes se relacionam na arena parlamentar e eleitoral. Por certo, a imbricação define afinidades políticas, mas não equivale a um acoplamento; organizações civis agem estrategicamente em relação aos partidos, e vice-versa. Em segundo lugar, a seletividade da reconexão. Ao atar a representação política com a sociedade, a sociedade civil é uma instância de mediação, e não a sociedade em si. Associações exprimem determinados valores e demandas de certos grupos sociais, cuja organização e capacidade de atuação não é espontânea e precisa ser politicamente explicada. Por conseguinte, a reconexão é seletiva e, por vezes, pode privilegiar grupos sociais que já se encontram bem representados no Poder Legislativo, ou que nutrem valores incompatíveis com a democracia (Schlozman et al. 2012). De fato, uma constante dos processos de regressão democrática promovidos pela extrema direita no mundo é a articulação entre segmentos de uma sociedade incivil com o sistema político.

Assim, a reconexão entre sociedade e representação política por intermediação da sociedade civil pode produzir consequências positivas ou negativas para a democracia. O fenômeno não é novo e o "lado escuro da sociedade civil", a "sociedade incivil" e o papel das associações civis na quebra de regimes democráticos têm recebido atenção na literatura especializada, embora o tom dominante nessa seja o de atentar para as — e esperar — implicações positivas das relações entre sociedade civil e partidos. Por certo, a complexidade dessas relações pode se revelar maior se considerado que assim como atores da sociedade civil disputam partidos, estes podem investir na criação e sustentação de organizações civis; isto é, a sociedade civil também é passível de disputa. Não é preciso, todavia, introduzir novas dimensões dessa complexidade para mostrar que convém contemplá-la nas análises.

Reconhecer a complexidade das relações entre sociedade civil e partidos é um bom ponto de partida, pois em vez de dar a estes tratamento de atores encapsulados em esferas nitidamente separadas, que entram em relação em instâncias de atuação e momentos políticos circunscritos — Congresso, Senado, Assembleias e Câmaras; e eleições —, tal reconhecimento sugere a pertinência de se indagar a imbricação e seletividade dessas relações. Se de um ponto de vista mais abstrato é possível pensar em modos de interligação variáveis em termos de sua densidade, coesão, exclusividades ou orientação valorativa ou ideológica, para mencionar alguns aspectos importantes, a configuração dessas relações em cada contexto é uma construção política produzida por trajetórias de interação entre os atores do sistema partidário e da sociedade civil. Em outras palavras, as relações entre sociedade civil e partidos variam conforme o contexto, porque são o resultado político de trajetórias de interação entre ambos. Mudanças são possíveis nessa configuração histórica e ocorrem regularmente ao longo do tempo, mas sempre em relação aos padrões definidos pelas trajetórias e pelas afinidades políticas nelas desenvolvidas.

Construção política da sociedade civil e sua relação com partidos no Brasil

A trajetória que interessa considerar aqui combinou processos de mobilização de novos atores sociais, de um lado, com o investimento político de atores institucionais — inclusive partidos, mas não só — na criação e sustentação de organizações civis, e redes de mobilização social, de outro. No Brasil, como no conjunto da América Latina, a transição tem sido comumente considerada um divisor de águas na mobilização da sociedade civil, por vezes indo ao extremo de se sustentar que foi nessa conjuntura que ela emergiu pela primeira vez no país³.

3. O debate a esse respeito é interessante e opõe leituras em que a sociedade civil com seus atributos modernos apenas teria surgido no país ao longo dos anos 1970 e 1980, e aquelas em que a sociedade civil no país e na América Latina foi tão moderna e ativa quanto a sociedade civil coeva dos países do hemisfério norte durante a colônia e, claramente, após as independências (Avritzer 2012; Forment 2013; Gurza Lavalle e Szwako 2015).

Sem entrar no mérito de compreensões assim enfáticas, é historicamente acurado afirmar que ao longo dos anos 1970 e 1980 ocorreu uma reconfiguração da sociedade civil, com consequências duradouras para as relações entre esta e os partidos políticos. A partir de meados da primeira década, um conjunto de movimentos populares, oriundos das periferias urbanas, já inchadas e em rápida expansão, marcaram a cena pública nacional, isto é, organizaram-se e manifestaram-se de forma coordenada em diferentes cidades do país: o movimento do custo de vida, o movimento de moradia, o movimento de saúde, o movimento de luta contra o desemprego e o movimento de transporte coletivos (Doimo 1995). À lista seria possível acrescentar movimentos com repercussões organizativas nacionais como movimento negro unificado ou o movimento feminista e a criação de organizações civis feministas, e movimentos com implicações amplas, embora concentrados territorialmente em uma determinada cidade.

A escala e articulação do primeiro conjunto desses movimentos apenas pode ser compreensível se considerado o decisivo investimento de diversos atores institucionais: notadamente a Igreja Católica, mas também sindicatos e partidos atuando dentro da oposição tolerada pela ditadura, bem como agrupamentos políticos de esquerda. Ao longo dos anos 1960, a teologia da libertação passou progressivamente a moldar as estratégias da igreja, produzindo, na década seguinte, um investimento maciço na organização popular. A criação de pastorais e de comunidade eclesiais de base são as faces mais conhecidas desse investimento político; menos conhecido é seu papel como incubadora institucional de organizações de trabalhadores rurais e de organizações civis urbanas (Iffly 2010; Houtzager 2004). Por sua vez, o MDB e especificamente os católicos progressistas e os comunistas nele abrigados, na sua dupla militância legal ou tolerada e clandestina (dentro do proscrito Partido Comunista Brasileiro — PCB), investiram no apoio à organização e mobilização popular. A relação entre os comunistas e o movimento de saúde é, quiçá, o caso mais emblemático. Sindicatos e agrupamentos de esquerda não operaram de modo diferente e apoiaram de diversas formas os processos de organização e mobilização.⁴

4. Atenta-se aqui para a imbricação em termos de apoios organizacionais, mas outras dimensões dessa imbricação tiveram consequências relevantes.

Em sintonia com esse quadro geral, cifras da participação de atores na fundação de organizações civis criadas em São Paulo são elucidativas quanto ao processo de construção política produzido nessa imbricação. Quando indagadas sobre a composição de seus fundadores em surveys realizados ao longo de dois anos, um conjunto de organizações civis paulistanas, criadas entre os anos 1970 e 1990 e dedicadas a trabalhar direta ou indiretamente com a população de baixa renda, informou que a Igreja Católica tinha participação decisiva na fundação de 32% delas⁵. Excetuando a fundação por outras organizações civis, que colaboraram na criação de metade das entidades da amostra, a Igreja é o principal ator institucional engajado na criação de organizações civis. Partidos políticos ocupam a segunda posição como fundadores institucionais engajados na criação de sociedade civil, com participação que dobra aquela dos sindicatos (29% e 14% respectivamente). Apenas 16% das organizações civis da amostra contaram com a contribuição de indivíduos agindo em nome próprio — não como parte de um investimento de um ator institucional — na sua fundação. Para além de mostrar que o investimento político de atores institucionais é determinante na configuração da sociedade civil, a estimação do significado da magnitude dessas cifras não é óbvia, pois inexistem parâmetros gerais. Considerar a seletividade dos partidos em relação às organizações civis apoiadas permite qualificar as somas do investimento político. Certamente o investimento pode obedecer a razões eleitorais, especialmente no caso das disputas municipais, quando os partidos que governam lançam mão das vantagens de se ocupar o Poder Executivo para incentivar a criação de organizações microterritoriais, como as associações de bairro, ou para favorecer aquelas já existentes em determinadas regiões⁶.

O fenômeno é conhecido e foi estudado nos casos do governo de Jânio Quadros em São Paulo, do fomento à organização das favelas

5. Os dados comparativos sobre organizações civis em São Paulo proveem do mesmo projeto de pesquisa (Ver Houtzager et al. 2002). Os dados foram inicialmente explorados em Gurza Lavalle et al. 2011 e recortes específicos foram produzidos para a confecção deste capítulo.

6. O investimento também pode ser realizado mediante transferência federais, seguindo uma lógica política distinta (Bueno 2018.)

nos anos 1970 no Rio de Janeiro e, inclusive, das estratégias do governo da ditadura para preparar seu reposicionamento de médio prazo em face do processo de abertura gradual. Quando o mesmo conjunto de organizações — acima explorado — foi indagado sobre a origem de eventuais ajudas relevantes para sua sobrevivência no primeiro ano de vida, incluindo o papel dos fundadores, mas ampliando o universo de atores para além daqueles envolvidos no momento da criação, as respostas permitiram diferenciar dois padrões claros. Primeiro, entre as organizações civis paulistanas que contaram com a participação de partidos na sua fundação ou contribuindo para sua sobrevivência no primeiro ano de vida, 40% eram associações microterritoriais — de bairro e comunitárias —, mas partidos também desempenharam esse papel em proporções semelhantes com ONGs (32%) e com articuladoras ou coordenadoras (32%), que não trabalham diretamente com a população, mas representando ou coordenando o trabalho de outras organizações civis. Entidades assistenciais, embora em patamares inferiores (12%), também foram apoiadas por partidos em São Paulo.

A ajuda recebida do governo apresenta distribuição igualmente diversa, mas tendo as articuladoras como principais beneficiárias; isto é, os governos, como os partidos, também apoiaram associações com capacidade de barganha, negociação e mobilização de redes de atores da sociedade civil, e não apenas entidades territorializadas nos bairros. Segundo, as cifras comparativas novamente mostram um padrão contrastante e permitem oferecer um contraponto para evidenciar a amplitude e diversidade do investimento realizado na construção política da sociedade civil no país. A ampliação desse investimento político e as trajetórias de interação continuadas ao longo do tempo geraram, no país, afinidades transversais ou entre tipos diferentes de organizações civis, para além das associações de bairro e seus apoiadores, no caso de interesse, os partidos políticos e, especificamente, aqueles de centro e de esquerda. Isso torna compreensível que, sem exceção, quando examinados os vínculos relevantes com partidos políticos para o trabalho realizado por todos os tipos de organizações civis presentes na amostra — associações de bairro, ONGs, entidades assistenciais, organizações populares, associações comunitárias —, estas se relacionavam preponderantemente com partidos de esquerda e, em

patamar inferior, com partidos de centro. A maioria desses tipos de organizações civis não mantinham nem sequer um vínculo com partidos de direita. Conforme explicitado, imbricação gera afinidades políticas, mas estas não são sinônimo de acoplamento. Candidatos solicitaram apoio durante eleições a 52 % das organizações amostradas, mas apenas 15% concedeu o apoio, concentrado nos candidatos de esquerda (PT, PPS, PDT, PC do B e PSB), seguidos pelos de centro (PSDB, PMDB, PV) — nessa ordem, respectivamente⁷. Novamente, a afinidade entre partidos de esquerda e sociedade civil não deriva das qualidades intrínsecas ora dos partidos com essa orientação, ora das associações; antes, foi uma construção que não só poderia ter seguido uma trajetória diferente, como, de fato, acusou mudanças que se tornaram aparentes ao longo dos anos 2010.

Uma forma especialmente eloquente de iluminar a estabilidade e evolução da sociedade civil no Brasil é seu financiamento ou as fontes de recursos que viabilizam e sustentam o trabalho das suas organizações. Também neste caso, os partidos podem agir diretamente como atores institucionais, ou indiretamente mediante emendas parlamentares ou como governo. No melhor do meu conhecimento, ainda não existem estudos abrangentes sobre as primeiras duas alternativas. Os recursos da terceira opção são evidentemente muito mais volumosos, e as formas de alocação mais diversas e melhor documentadas. A despeito de oscilações anuais, as transferências do governo federal para entidades sem fins lucrativos (ESFL) — denominação utilizada no orçamento federal para as organizações civis — registraram uma tendência de crescimento entre 1999 e 2010, passando de R\$ 2.444 milhões a R\$ 4.106 milhões (Lopez e Bueno, 2011). Mais: praticamente no mesmo período (2002-2009), as transferências de estados e municípios para ESFL foram superiores; no caso dos estados, significativamente maiores — passando de R\$ 4.309 milhões a R\$ 9.330 milhões. Enquanto o crescimento das transferências federais, em termos relativos, permaneceu abaixo do incremento anual do

7. Partido Popular Socialista, Partido Democrático Trabalhista, Partido Comunista do Brasil, Partido Socialista Brasileiro, Partido do Movimento Democrático Brasileiro, Partido Verde.

orçamento, na trajetória de ambos níveis subnacionais, a evolução da taxa de crescimento das transferências a ESFL foi superior à do orçamento. No plano federal, o crescimento em números absolutos se manteve até 2014, acusando uma queda progressiva a partir de 2015, ano da crise e do impeachment da presidente Dilma (Lopez 2018). Antes de abordar as possíveis mudanças ocorridas nos últimos anos, é pertinente completar o quadro da configuração da sociedade civil e de suas relações com os partidos políticos, emergido inicialmente da transição e construído ao longo da Nova República. Em relação às fontes de recursos, um elemento adicional pode contribuir a apreciar melhor o significado dessas cifras. O investimento político amplo de atores institucionais durante a transição e as afinidades construídas pela preservação de relações continuadas ao longo do tempo com os partidos de esquerda e de centro, particularmente com aqueles que ocuparam o Poder Executivo federal ao longo de vinte e um anos na Nova República (1995-2015), ajudaram a definir duas linhas cruciais da evolução do sociedade civil na Nova República: a institucionalização como ator no âmbito das políticas públicas e sua contínua expansão. Uma reconstrução mais completa dessa evolução deveria contemplar a reconfiguração do sistema de partidos durante a ditadura e a transição, a proximidade temporal entre a mobilização social pela democratização e a instauração da Assembleia Constituinte, o novo pacto político selado na Constituição de 1988 e os processos de regulação e de reformas setoriais amplas para implementar políticas públicas acordes à expansão de direitos consagrada na Constituição. Por economia de espaço, preserva-se aqui o foco na sociedade civil.

Um dos fenômenos mais notáveis da pós-transição é a institucionalização de demandas da sociedade civil na definição, operação e fiscalização de políticas públicas, transformando simultaneamente os papéis exercidos por esta em face à administração pública e às próprias capacidades estatais (Gurza Lavalle et al. 2018). O desenvolvimento e amadurecimento de políticas públicas em áreas tão diversas como HIV-AIDS e serviços socioassistenciais — ou, em termos mais gerais, a saúde básica e a assistência social —, o meio ambiente, a segurança alimentar, a agricultura familiar, a gestão de resíduos sólidos

ou o combate às múltiplas formas de discriminação, para mencionar alguns casos, é incompreensível sem os papéis desempenhados por atores da sociedade civil na disputa pela ação do Estado e no exercício de funções de cogestão e controle social.

A expansão das transferências públicas para ESFL examinada acima destina-se, precisamente, a financiar o exercício dessas funções. Assim, as organizações da sociedade civil registraram uma expansão contínua no país, quer que o crescimento seja comparado a outras entidades públicas e privadas registradas no Cadastro Central de Empresas do IBGE, quer que seja, de modo mais adequado, controlado pelo número de habitantes em cada município. O número de ESFL *per capita* aumentou pelo menos um terço em todas as regiões do país entre 1999 e 2009, embora o crescimento tenha sido consideravelmente maior nos municípios com maior índice de desenvolvimento humano (IDH)⁸. Contudo, se consideradas apenas as organizações civis de defesa de direitos — um subconjunto das ESFL orientado a atividades de vocalização de direitos e de desenvolvimento comunitário —, a maior expansão de OSCs ocorreu nos municípios com menor IDH, invertendo a relação entre concentração de riqueza e densidade associativa amplamente conhecida na literatura especializada (Verba et al. 1987). Essa inversão é contraintuitiva e plausivelmente encontra seu mecanismo causal no financiamento público a novas funções de cogestão e/ou implementação exercidas por organizações da sociedade civil.

Em suma, a evolução da sociedade civil nos últimos cinquenta anos contou com o investimento político amplo e apoio decisivo de partidos e outros atores institucionais, correu paralela a e imbricada com a evolução das forças partidárias que disputaram a transição e, depois, dos novos partidos políticos de centro e de esquerda, especialmente daqueles que organizaram as polaridades do sistema político e governaram nacionalmente durante mais de 20 anos — o PT e o PSDB. Essa trajetória permitiu à sociedade civil disputar a ação do Estado

8. Os dados de ESFL *per capita* proveem de projeto do Centro de Estudos da Metrópole (Arretche 2015) e foram explorados em Gurza Lavalle e Barone (2015).

e participar ativamente do desenvolvimento, gestão e supervisão de políticas públicas, desempenhando novos papéis institucionalizados, e se expandindo numericamente na cartografia municipal do país. É contra essa configuração geral da sociedade civil, em sua relação com os partidos políticos, própria da Nova República, que precisam ser avaliadas as mudanças de modo a identificar os traços da reconfiguração.

A reconfiguração da sociedade civil e de suas relações com os partidos

Não existe um divisor de águas para traçar um marco temporal único que permita identificar a reconfiguração da sociedade civil e de suas relações com os partidos políticos, mas indícios foram se avolumando, especialmente ao longo dos anos 2010. Já na virada do século, a primeira CPI das ONGs (2001-2002) no Senado Federal emitiu um alerta claro: o estatuto da sociedade civil no discurso da classe política e na opinião pública perdera a aura de força democratizante herdada da transição. Cinco anos depois foi instaurada no Senado uma nova CPI das ONGs (2007-2010), evidenciando que a utilização de recursos públicos para o exercício de funções públicas por OSCs, um dos fatores de sua contínua expansão, tinha se tornado um ponto delicado⁹.

A reação virulenta do Congresso Nacional ao Decreto n. 8.243/2014 de criação da Política e do Sistema Nacional de Participação no contexto da eleição presidencial de 2014, denunciando seu suposto caráter “bolivariano”, bem como a posterior emissão de Decreto Legislativo que sustou o decreto do Poder Executivo como primeiro ato do Congresso após a reeleição e posse da Presidente Dilma Rousseff, evidenciou que o papel das instituições participativas, outrora saudadas como expressão do pacto constitucional de 1988, e difundidas como canais de incidência sobre políticas públicas para os atores da sociedade civil, também tinham se tornado contenciosas. No ano do *impeachment*, o número de ESFL caiu 16,5% em relação a

9. Em 2023, nova CPI das ONGs foi instaurada no Senado, embora restrita àquelas que atuam na região amazônica.

2010, produzindo a extinção de quase 40 mil entidades, concentradas, plausivelmente pela crise econômica que marcou o início do segundo mandato interrompido de Rousseff (IBGE-FASFIL 2016, publicada em 2019)¹⁰. Sobretudo, tornou-se patente que profundas transformações vinham ocorrendo quando o ciclo de mobilizações de 2013 sacudiu o país abrindo curso à irrupção de movimentos e organizações civis de direita e extrema direita, as quais, nas ruas e nas redes, acabaram por se associar a forças político-partidárias no cenário nacional, notadamente ao bolsonarismo.

Seria um equívoco assumir que os indícios salientados remetem a uma única tendência, ou que ocorreu uma transformação abrupta e generalizada da sociedade civil. As mudanças são multidimensionais e certamente existem continuidades, mas interessa aqui atentar para elas. Com esse propósito serão focadas mudanças que correm da sociedade civil para os partidos e vice-versa, focando no crescimento das candidaturas coletivas e dos movimentos de renovação, na institucionalização de demandas e agendas de atores da sociedade civil e na disputa pela ação do Estado; e na reconfiguração da sociedade civil e suas afinidades com as forças partidárias da extrema direita.

Considerar o crescimento de candidaturas coletivas como expressão da reconfiguração das relações entre a sociedades civil e os partidos políticos pode parecer estranho, pois, conforme mostrado, a trajetória da primeira é imbricada com os segundos e parte das dinâmicas dessa imbricação é de caráter eleitoral. Candidaturas coletivas são constituídas por grupos de ativistas de movimentos sociais e de organizações da sociedade civil, comprometidos com a defesa de direitos de grupos subalternizados — negros/as, mulheres, LGBTQI+ —, considerados nas suas interseccionalidades, e com pautas relativas ao meio ambiente e à sustentabilidade. A campanha é realizada coletivamente em nome de uma chapa e, se bem sucedida, o mandato ou, em expressão nativa comum, a 'mandata,' é exercida de modo conjunto.

10.<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/24162-fasfil-2016-numero-de-entidades-sem-fins-lucrativos-cai-14-em-relacao-a-2013>

As candidaturas coletivas ganharam projeção nas eleições municipais de 2016, graças a casos vitoriosos, em especial, a campanha das Muitas em Belo Horizonte, a Bancada Ativista em São Paulo, o mandato coletivo na Câmara de Vereadores de Alto Paraíso/GO e o Compartilhe a Mudança em Porto Alegre/RS (Silva 2019). Embora candidaturas apenas possam ser registradas em nome de candidatos individuais, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) autorizou, no pleito de das eleições municipais de 2022, a inclusão do nome do coletivo no registro e, por conseguinte, nas urnas eletrônicas. Pelo menos dois projetos de lei e uma PEC relativas às candidaturas coletivas aguardam tramitação no Congresso. A atenção regulatória por elas suscitada não é fortuita, segundo o levantamento mais sistemático disponível, em 2020 foram registradas 319 delas, elegendo mais de 10% (34) (Almeida 2024). E uma vez eleitas, ‘mandatas’ geram efeitos disruptivos em relação à rotina das câmaras.

As candidaturas coletivas expressam a disputa da representação política pelo “andar de baixo”, em termos distintos ao tradicional apoio a candidatos em bases eleitorais territorializadas e mobilizadas graças à intermediação de atores da sociedade civil. De um lado, tais candidaturas não representam uma mudança substantiva em relação aos reclamos para corrigir distorções de sub-representação, aumentando a representação descritiva de grupos subalternizados; embora se mostrem especialmente eficientes elegendo proporcionalmente um número maior de mulheres, negros, indígenas e candidaturas LGBTQI+ (Almeida e Lüchmann 2022). As dinâmicas eleitorais tradicionais permitiam canalizar tais reclamos para a carreira de quadros partidários oriundos das categorias sub-representadas.

De outro, todavia, os partidos são instrumentalizados para contornar as restrições do próprio sistema partidário e para, na categoria nativa, “hackear” o sistema político, quer dizer, para levá-lo a fazer coisas que este não está programado para efetuar (Silva 2019). As candidaturas concorrem sob uma legenda partidária, mas uma vez eleitas não permanecem sujeitas à disciplina do partido, senão aos acordos internos deliberados entre seus membros — os quais, é claro, não são isentos de tensões próprias. Assim, estas não necessariamente for-

talecem os partidos que as acolhem, nem contribuem a fortalecer eleitoralmente seus quadros políticos; antes, propulsionam ativistas com trajetórias externas aos circuitos eleitorais e permitem priorizar uma diversidade de pautas derivadas da *pluralização do representante* — de seu caráter coletivo. Nos trabalhos regulares das câmaras, produzem efeitos de interrupção pela priorização dessas pautas, mas também porque a presença desses corpos e sua lógica coletiva coloca demandas que desestabilizam a rotina: exigir o tratamento oficial de covereadoras de todas as integrantes, solicitar a reforma dos gabinetes para o exercício coletivo de ‘mandatas’, mudar o binarismo na divisão de espaços de uso exclusivo como os banheiros. Isto para não mencionar a adoção de estratégias imaginativas para revitalizar a representação, mediante a reconexão com a cidadania e com os atores coletivos nos territórios.

Em paralelismo notável, a disputa da representação política pelo “andar de cima” também ganhou projeção pública nos mesmos anos, a partir de 2016, mediante os movimentos de renovação política. Certamente, o apoio de empresários, filantropos, empreendedores cívicos e lideranças do mundo corporativo a candidaturas em tempos de eleições é comum e não apresenta novidades. Os movimentos de renovação, definidos por seus organizadores como de caráter suprapartidário, apoiam seus próprios candidatos e têm sido mais bem-sucedidos do que as candidaturas coletivas em eleições de representantes em casas legislativas estaduais e federais. Nas eleições de 2018, movimentos de renovação como Acredito, RenovaBr, Livres e Agora lançaram mais de 500 candidatos e elegeram 29 deputados federais e 4 senadores (Morais Oliveira e Gondo Macedo 2022).

A novidade reside, também neste caso, na utilização dos partidos para esquivar as restrições do sistema partidário e para corrigir aquilo que é avaliado como deficiências na representação que o sistema político não parece poder corrigir por si. A “renovação” pleiteada não é sociodemográfica, mas do modo de se fazer política, questionando a “velha política” ou a “política tradicional”, caracterizada neste diagnóstico não apenas pela presença de práticas não republicanas, mas pela baixa qualidade dos representantes. A solução: oferecer cur-

sos de formação para candidatos e apoiá-los na procura de partidos e na realização das campanhas. O exercício do mandato das candidaturas eleitas é menos disruptivo do que aquele das “mandatas”, mas introduz tensões em relação aos partidos “hospedeiros” (Picussa et al. 2023). Não é de estranhar que, após o pleito de 2028, o PDT e o Novo tenham aprovado normas interditando a possibilidades de candidatos renovadores concorrerem pelas suas siglas.

Em outro plano, a ação do Estado e, mais especificamente, a institucionalização de pautas de atores da sociedade civil e de seu papel na definição, gestão e fiscalização de políticas públicas também passaram a ser disputadas entre esses atores. As trajetórias de imbricação entre partidos e organizações da sociedade civil, e os processos de interação socioestatal que caracterizaram a Nova República, foram propícios à institucionalização, no Estado e nas políticas, de demandas e agendas de organizações da sociedade civil e movimentos sociais predominantemente inscritos em um campo autodefinido como democrático-popular (Gurza Lavalle et al. 2018). As políticas assim geradas passaram a ser objeto de disputa por atores da sociedade civil oriundos de outras regiões do espectro ideológico e imbricados com forças partidárias distintas. Assim, o campo de atores da sociedade civil historicamente comprometido com a democratização passou a ser contestado e deslocado por outros atores que, quando bem-sucedidos, assumiram funções na implementação das mesmas políticas com orientações ideológica e moralmente diversas, quando não inversas, às dos atores engajados na sua criação. Órgãos, cargos, programas, instrumentos e categorias de operação das políticas estão em disputa, incidindo sobre a ação do Estado.

A disputa pela ação do Estado envolve atores conservadores com perfis organizacionais diversos, mas o papel de organizações civis e atores evangélicos é especialmente emblemático por três motivos: envolve um conjunto de atores que não é facilmente conciliável com as compreensões secularizadas e progressistas da sociedade civil, próprias do campo democrático-popular; exprime de forma clara e direta as controvérsias morais exploradas politicamente como clivagens por forças partidárias da extrema direita; e desafia a naturalização

da presença de atores vinculados aos setores progressistas da Igreja Católica nos processos de institucionalização e na implementação de políticas públicas (Szwako e Gurza Lavalle).

As mais de 30.500 cadeiras de conselheiros e 6.000 conselhos tutelares, incumbidos de zelar pela aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e de receber denúncias de violações e apurá-las — inclusive intervindo na vida das famílias —, passaram a ser disputadas por redes evangélicas lideradas por pastores conservadores (Vick 2023). Estima-se que nas últimas eleições em São Paulo, para os conselheiros que tomaram posse em 2020, foram eleitos 53% de conselheiros ligados a igrejas pentecostais e neopentecostais (Ferreira, 2023). Não se trata apenas de disputas pela ocupação de instituições, mas da redefinição substantiva das políticas. O caso das Comunidades terapêuticas (CTs) é eloquente. O cuidado de usuários de substâncias psicoativas é hoje realizado como política pública mediante uma estrutura de CTs com orientação religiosa (68%), a maioria das quais é evangélica (47%), seguida por aquelas de orientação católica (27%) (IPEA 2017). As CTs se encontram organizadas em diversas federações e uma confederação nacional, responsável pela elaboração de alguns dos principais programas da área. No processo de institucionalização, as CTs pressionaram para que os programas aos quais se encontram vinculadas suas funções não fossem inscritos no setor saúde, com protocolos mais rígidos e pouco afeitos ao papel da religião na recuperação dos usuários, mas na assistência social (Cortez e Barroso 2023). Após múltiplos conflitos e negociações, foi incorporada à regulação setorial e reconhecida a *espiritualidade* como componente do tratamento da política pública provida pelas CTs. Estima-se que elas receberam transferências de mais de R\$ 860 milhões entre 2017 e 2020 (Ibid). Como se vê, a disputa da política pública tem consequências sobre as organizações da sociedade civil que recebem financiamento público.

As disputas não ocorrem apenas entre atores da sociedade civil por domínios de ação e papéis outrora ocupados predominantemente por atores do campo democrático-popular — a começar, evidentemente, pelas ruas —, também ocorrem em sentido inverso, como dis-

putas pela sociedade civil por forças partidárias. Também neste caso as novidades de vulto remetem ao mundo dos atores conservadores e de extrema direita, especificamente à construção de afinidades entre a extrema direita no sistema político e atores conservadores da sociedade civil. No plano das preferências eleitorais, a reconfiguração está associada à emergência do bolsonarismo e à sua capacidade de alinhar e dotar de identidade ampla parcela do eleitorado de orientação conservadora. Sabe-se que o eleitorado no Brasil é majoritariamente conservador e que essa orientação, expressa inclusive como auto-identificação, passou a perder força nos anos 2010, especialmente em eleições casadas em que Lula concorria à presidência (Power e Rodrigues-Silveira 2019; Singer 2021). Bolsonaro conseguiu reativar esse conservadorismo, ficando posição em uma dupla clivagem: o antipetismo e a recusa ao *establishment* — associado à corrupção.

Porém, o diagnóstico da reconfiguração da sociedade civil e do papel dos partidos nessa reconfiguração é mais complexo e descansa em bases empíricas fragmentárias. Como evidenciado na segunda seção deste capítulo, o adensamento da sociedade civil não decorre apenas, nem principalmente, da auto-organização de indivíduos engajados com causas diversas, mas do investimento de atores institucionais. O adensamento apresenta uma face mais notória que se tornou pública quando os atores da nova direita ocuparam as ruas, inicialmente após o escândalo de corrupção do mensalão e, depois, durante o ciclo de mobilizações de 2013 e no contexto do *impeachment*: Cansei, Vem Pra Rua, Movimento Brasil Livre, Revoltados Online.

Contudo, o ecossistema de atores conservadores é diverso e a transformação de seus segmentos ocorre com temporalidades distintas que, hoje sabemos, antecedem com lógicas diferentes a emergência do bolsonarismo: os *think thanks* norte-americanos conservadores e ultraliberais, com suas redes de apoio para a criação de congêneres na América Latina e no Brasil, cuja estratégia foi não eleitoral, enfatizando a disputa pela sociedade (Rocha 2021); o crescimento das igrejas evangélicas, com notável capilaridade territorial em regiões periféricas, e do ativismo evangélico à busca da hegemonia de valores e do reposicionamento no espaço público em face do catolicismo (Al-

meida 2020); as associações territoriais de bairros de classes médias legatárias da tradição do populismo, que nos anos 1980 já eram chamadas de “nova direita” e reatualizaram seus vínculos com políticos conservadores (Pierucci 1989); as ONGs e fundações conservadoras e ultraliberais e a miríade de associações e redes de mobilização que promovem pautas associadas ao ideário da nova direita — como Escola sem Partido. As afinidades com o sistema partidário e, mais especificamente, a associação desses segmentos da sociedade civil com a extrema direita, ocorreu ao longo do caminho. Basta lembrar que, em 2007 — dois anos após de o escândalo do mensalão vir a público —, quando se ouviu nas ruas por primeira vez “Fora Lula” no ato do movimento Cansei na praça da Sé, nenhuma força político-partidária endossou o clamor (Tatajiba et al. 2015); o mesmo ocorreu nas primeiras manifestações de 2014 em que eclodiu o “Fora Dilma.”.

As mudanças apontadas, quer na direção que corre da sociedade civil para a representação política e a ação do Estado quer, em sentido inverso, dos partidos para a sociedade e, especificamente para a sociedade civil, respondem a temporalidades distintas e, por isso, elaborar suas implicações mais gerais exige cautela, especialmente no caso de seus aspectos mais conjunturais. Com o intuito de iluminar pelo menos parcialmente essas implicações, especialmente aquelas que mudaram a relação entre partidos e sociedade civil, é possível avançar em três fenômenos que tratam dessa relação de um ângulo distinto: o enfraquecimento dos partidos como instâncias de mediação da relação entre a sociedade e a representação política, condição que os distanciava de serem uma projeção imediata das preferências sociais, da sociedade civil ou de outros âmbitos sociais; a vulnerabilidade das capacidades socioestatais que tornaram possível o amadurecimento e consolidação de um conjunto muito diverso de políticas públicas; e a magnificação de atores com pautas incivis, expandidos junto com a reconfiguração da sociedade civil. Esses fenômenos consideram os partidos na arena parlamentar, no governo e na arena eleitoral, respectivamente.

A disputa pela representação política de candidaturas coletivas e movimentos de renovação nasceu depois do desencanto produzido

pelo escândalo do mensalão e sua difusão coincidiu com a conjuntura eleitoral de 2018, que gerou expectativas e temores intensos em torno da figura de Bolsonaro. Não é claro o quanto essas iniciativas perderão — seja pelas apostas políticas de seus atores ou pelo eventual surgimento de interdições normativas —, mas é notável que atores de posições sociais tão díspares, conhecidos por seu distanciamento crítico das funções de representação, tenham adotado estratégias que instrumentalizam os partidos para disputar a representação, produzindo mandatos não vinculados aos próprios partidos.

De um ponto de vista mais geral, a representação política pode ser fortalecida, mas os partidos são enfraquecidos como instâncias de mediação com funções politicamente relevantes. A tendência é conhecida e se vincula ao papel da grande mídia sobre aquilo que se torna visível ao conjunto da sociedade, a notabilidade pública (Manin 1998), mas suas implicações mais drásticas apenas se tornaram evidentes nos últimos anos, com ascensão da extrema direita e a perda do controle do regime de visibilidade social pela grande mídia. Como instâncias de mediação, partidos operam como filtros da representação, isto é, de quem pode ser representante e do que é possível se dizer e fazer nas campanhas e no exercício do mandato. A grande mídia operava uma filtragem adicional, selecionando candidatos cujos discursos mereciam visibilidade e, portanto, atenção pública. As redes sociais implodiram essa dupla filtragem. A seu modo e com virtualidades positivas, as candidaturas coletivas e os movimentos de renovação são expressão das possibilidades abertas por essa implosão. Se partidos veem comprometido seu status como instâncias de mediação, tornam-se menos herméticos, o que pode ser apreciado como uma mudança positiva; paradoxalmente, no mesmo movimento correm o risco de estarem sujeitos ao assalto de aventureiros, e altamente permeáveis às preferências intensas de atores incivis.

Os processos de interação socioestatal que levaram à institucionalização de demandas e agendas de atores da sociedade civil contribuíram decisivamente para o desenvolvimento e consolidação de políticas públicas, especialmente as da área social — mas não só —, ocorrido na Nova República. Organizações da sociedade civil e movimentos sociais passaram a assumir papéis na definição, fiscalização

e implementação de políticas, no último caso incluindo funções de cogestão. O desenvolvimento das políticas públicas dependeu e ao mesmo tempo impulsionou a construção de capacidades estatais que, aprimoradas, permitiram novos avanços. Nas políticas em cujo desenvolvimento e execução a sociedade civil assumiu protagonismo, essas capacidades têm um caráter distintivo, são de natureza socioestatal. A disputa pela ação do Estado, intensificada pela ascensão da extrema direita, evidenciou a vulnerabilidade das capacidades socioestatais ou, de modo mais preciso, sua desigual resiliência (Bezerra et al. 2024).

Organizações civis com visões de mundo conflitantes com os propósitos das políticas podem deslocar atores historicamente comprometidos com esses propósitos ou mudanças radicais nas prioridades governamentais podem eliminar ou inibir o papel da sociedade civil. Eliminar ou inibir a participação de atores da sociedade civil no ciclo das políticas públicas traz consigo implicações mais sérias do que aquelas aludidas sob a fórmula “acabar com o ativismo”, empregada por Bolsonaro, pois anula capacidades socioestatais e paralisa as políticas que dependem delas. O Brasil é um caso notável de construção de capacidades socioestatais no aprimoramento das políticas, mas a resiliência de tais capacidades ainda é insuficientemente compreendida e, sabemos, difere da resiliência das capacidades associadas a burocracias públicas.

Por fim, a reconfiguração da sociedade civil é fato amplamente aceito, embora ainda aguarde diagnósticos com alguma granularidade. Atores da sociedade civil com perfil organizacional variado e orientação conservadora, e movimentos sociais conservadores, evidenciam essa reconfiguração pela sua presença no espaço público — nas ruas, nas redes, na mídia. A elaboração de diagnósticos abrangentes de organizações civis que agem em âmbitos micro, todavia, é mais desafiadora pela dispersão, diversidade e difícil observação desses atores. Seja como for, a diversificação ideológica e moral de atores da sociedade civil que disputam a legitimidade pública de suas pautas é não apenas um fato incontornável, mas uma possibilidade inerente às democracias. A pluralidade da sociedade civil comporta atores com pautas incivis que, na maioria dos casos, não são passíveis de enquadramento enquanto atores incivis em si. Pautas in-

civis não são privilégio da extrema direita, nem se restringem aos polos da dimensão ideológica esquerda-direita. De fato, traçar uma linha entre atores em si civis e incivis é tarefa mais árdua e espinhosa do que é comumente suposto (Rosenblum 2000, c1998; Warren cop. 2001). Assim, a novidade e o problema não residem na existência de atores com pautas incivis, quiçá expandidos com a reconfiguração da sociedade civil, mas na sua magnificação por atores do sistema partidário. A magnificação não opera apenas em direção à opinião pública, também afeta as pautas e as ações dos atores que as defendem; no primeiro caso, radicalizando-as e, no segundo, intensificando os elementos incivis.

O que fazer? Os três fenômenos explorados iluminam apenas algumas implicações gerais das mudanças nas relações entre sociedade civil e partidos políticos examinadas ao longo da última seção do capítulo. Certamente há mais aspectos do que aqueles iluminados em cada flanco, existem efeitos de interação entre eles e outros fenômenos poderiam ser explorados. Mesmo sob essa delimitação restritiva e assumindo que a caracterização das mudanças seja persuasiva, derivações prescritivas são sabidamente controversas.

Adicionalmente, neste caso apenas podem ser inespecíficas devido ao nível de abstração das implicações examinadas. Nesse plano de abstração, seria mais conveniente pensar em vetores de ação, indicando a direção em que parece produtivo indagar intelectualmente e inovar institucionalmente, sabendo que não existem “balas mágicas”. Parece preciso resguardar o papel dos partidos como instâncias de mediação e, para tanto, um caminho possível seria regular a vida partidária incentivando a conexão com as bases eleitorais e com a militância, bem como conferindo maior peso aos processos orgânicos internos na definição de candidaturas.

Também parece sensato reduzir a vulnerabilidade das capacidades socioestatais que viabilizam a operação de políticas. Incrementar o grau de sua institucionalização é um caminho, pois a maior institucionalização permite que mecanismos institucionais sejam ativados pelos atores estatais e não estatais interessados em defender essas capacidades quando estas se encontram sob ameaça (Bezerra et al. 2024).

Por fim, inibir a magnificação das pautas incivis de atores da sociedade civil parece razoável, tendo em vista que não é possível nem desejável anular tais pautas no nascedouro. Neste caso, o vetor visa os atores da sociedade civil e do sistema partidários imbricados nessa magnificação. Em relação aos primeiros, seria possível interditar o acesso a recursos públicos e cassar títulos de utilidade pública bem como benefícios fiscais quando vocalizam tais pautas na esfera pública. Em relação aos segundos, discursos de ódio e discriminatórios proferidos por políticos na condição de candidatos ou de representantes poderiam acarretar penalidades pecuniárias aos partidos que os acolhem.

Ingenuidade não é uma qualidade promissora quando se enfrentam problemas dessa natureza. O horizonte de possibilidades para que esses ou outros vetores de ação sejam trilhados é definido pela política — ainda hoje, no país, pouco auspiciosa. No entanto, os caminhos se abrem caminhando.

Adrian Gurza Lavalle é professor livre docente da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo), presidente do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, vice-diretor do Centro de Pesquisa, Inovação e Difusão de Estudos da Metrópole, além de pesquisador do Cebrap e do CEM. É editor-chefe da *Brazilian Political Science Review* e membro da Diretoria da Associação Brasileira de Ciência Política e do Comitê Especial de Julgamento do Programa Editorial do CNPq.

Referências

Almeida, Debora; Lüchmann, Lígia Helena Hahn (2022): Movimentos sociais e representação eleitoral. O fenômeno das candidaturas e dos mandatos coletivos. Em: Luciana Tatagiba, Debora Almeida, Adrián Gurza Lavalle e Marcelo Kunrath Silva (Ed.): Participação e ativismos. Entre retrocessos e resistências. 1a. edição. Porto Alegre: Zouk Editora.

Almeida, Débora Cristina Rezende de (2024): Candidaturas Coletivas: Uma Nova Forma de Interação entre Movimentos Sociais e Partidos Políticos. Em: *Dados* 67 (2). DOI: 10.1590/dados.2024.67.2.320.

Almeida, Ronaldo de (2020): Evangélicos à direita. Em: *Horiz. antropol.* 26 (58), pág. 419–436. DOI: 10.1590/S0104-71832020000300013.

Arato, Andrew (2002): Representação, soberania popular, e accountability. Em: *Lua Nova* (55-56), pág. 85–103. DOI: 10.1590/S0102-64452002000100004.

Arretche, Marta T. S. (Ed.) (2015): Trajetórias das desigualdades. Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole; Editora Unesp.

Avritzer, Leonardo (2012): Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. Em: *Opin. Pública* 18 (2), pág. 383–398. DOI: 10.1590/S0104-62762012000200006.

Berman, Sheri E. (1997): Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic. Em: *World Politics* 49 (3).

Bezerra, Carla de Paiva; Almeida, Debora Rezende de; Lavalle, Adrian Gurza; Dowbor, Monika (2024): Entre a Desinstitucionalização e a Resiliência: Participação Institucional no Governo Bolsonaro. Em: *Dados* 67 (4). DOI: 10.1590/dados.2024.67.4.339.

Bueno, Natália S. (2018): Bypassing the Enemy: Distributive Politics, Credit Claiming, and Nonstate Organizations in Bra-

zil. Em: *Comparative Political Studies* 51 (3), pág. 304–340. DOI: 10.1177/0010414017710255.

Combes, Hélène; Quirós, Julieta (2023): Social Movement Activism, Informal Politics, and Clientelism in Latin America. Em: Federico M. Rossi (Ed.): *The Oxford handbook of Latin American social movements*. New York NY: Oxford University Press (Oxford handbooks), pág. 731–745.

Cortez, Ana Claudia; Barroso, Priscila Farfan (2023): Espiritualidade como categoria resultante de interações (conflituosas) entre comunidades terapêuticas e Estado. Em: *Relig. soc.* 43 (1), pág. 49–73. DOI: 10.1590/0100-85872023v43n1cap02.

Doimo, Ana Maria (1995): *A vez e a voz do popular. Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: ANPOCS; Re-lume Dumará.

Encarnación, Omar G. (2003): *The myth of civil society. Social capital and democratic consolidation in Spain and Brazil*. New York: Palgrave Macmillan.

Forment, Carlos A. (2013): *Democracy in Latin America 1760-1900*. Chicago: University of Chicago Press (Morality and Society Series).

Gurza Lavalle, Adrian; Carlos, Euzeneia; Dowbor, Monika; Szwako, José (Ed.) (2018): *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: EDUERJ.

Gurza Lavalle, Adrian; Houtzager, Peter P.; Castello, Graziela (2011): A construção política das sociedades civis. Em: Adrián Gurza Lavalle (Ed.): *El horizonte de la política. Brasil y la agenda contemporánea de investigación en el debate internacional*. México: CIESAS (Publicaciones de la Casa Chata), pág. 185–259.

Gurza Lavalle, Adrian; Szwako, José (2015): Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. Em: *Opin. Pública* 21 (1), pág. 157–187. DOI: 10.1590/1807-0191211157.

Gurza Lavalle, Adrián; Barone, Leonardo Sangale (2015): Conselhos, associações e desigualdade. Em: Marta T. S. Arretche (Ed.): *Trajetórias das desigualdades. Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole; Editora Unesp, pág. 51–76.

Habermas, Jürgen (1998, c1996): *Between facts and norms. Contributions to a discourse theory of law and democracy*. 1st MIT Press pbk. ed. Cambridge, Mass.: MIT Press (Studies in contemporary German social thought).

Houtzager, Peter P. (2004): *Os últimos cidadãos. Conflito e modernização no Brasil rural : 1964-1995*. Colaborador: Adrián Gurza Lavalle. São Paulo: Globo.

Houtzager, Peter P.; Harris, John; Collier, Ruth; Gurza Lavalle, Adrian (2002): *Rights, representation and the poor: comparing large developing democracies*. LSE Working paper series. Londo School of Economics, Londres.

Iffly, Catherine; Cescato, Maria Clara; Decoster, Henri; Nascimento, Sebastião (2010): *Transformar a metrópole. Igreja católica, territórios e mobilizações sociais em São Paulo 1970-2000*. São Paulo: Editora Unesp.

IPEA (2017): *Perfil das comunidades terapêuticas brasileiras*. IPEA. Brasília (Nota Técnica, 21). On-line Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8025/1/NT_Perfil_2017.pdf.

Katz, Richard S.; Mair, Peter (2009): *The Cartel Party Thesis: A Restatement*. Em: *Persp on Pol* 7 (4), pág. 753–766. DOI: 10.1017/S1537592709991782.

Kirchheimer, Otto (1966): *The Transformation of the Western European Party Systems*. Em: Joseph LaPalombara e Myron Weiner (Ed.): *Political Parties and Political Development*. Princeton, NJ: Princeton University Press, pág. 177–200.

Lopez, Felix Garcia; Bueno, Natália S.: Transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010). IPEA (Texto para Discussão (TD), 1778). On-line Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1055>.

Manin, Bernard (1998): Los principios del gobierno representativo. Madrid: Alianza Editorial.

Morais Oliveira, Lígia de; Gondo Macedo, Roberto (2022): Movimentos de renovação política no Brasil. Em: *AP* 8 (2), pág. 107–123. DOI: 10.31990/agenda.2020.2.6.

Pereira, Cleyton Feitosa (2022): Movimento LGBTI+ e partidos políticos : a institucionalização partidária da diversidade sexual e de gênero no Brasil. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de Brasília, Brasília. On-line Disponível em <http://repositorio2.unb.br/jspui/handle/10482/45847>.

Peruzzotti, Enrique; Smulovitz, Catalina (Ed.) (2002): Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Temas.

Picussa, Roberta; Souza, Renan Arnon de; Codato, Adriano (2023): Estabelecidos, outsiders e renovadores: mensurando a lealdade partidária dos deputados federais eleitos em 2018. Em: *Rev. Bras. Ciênc. Polít.* (41). DOI: 10.1590/0103-3352.2023.41.267142.

Pierucci, Antônio Flávio (1989): A direita mora do outro lado da cidade.. Em: *Brasileira de Ciências Sociais* v. 4, n.10, pág. 46–64.

Power, Timothy J.; Rodrigues-Silveira, Rodrigo (2019): Mapping Ideological Preferences in Brazilian Elections, 1994–2018: A Municipal-Level Study. Em: *Bras. Political Sci. Rev.* 13 (1). DOI: 10.1590/1981-3821201900010001.

Przeworski, Adam (2019): Crises da democracia. Rio de Janeiro: Zahar.

Putnam, Robert D. (2000): *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*: Simon & Schuster.

Putnam, Robert D.; Leonardi, Robert; Nanetti, Raffaella Y. (1993): *Making democracy work. Civic traditions in modern italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Rios, Flavia (2014): A questão racial na formação dos partidos brasileiros: os casos do PT e PDT no contexto da redemocratização. Em: *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política* 3, pág. 164–195.

Roberts, Kenneth M. (2023): Social Movements and Party Politics: Popular Mobilization and the Reciprocal Structuring of Political Representation in Latin America. Em: Federico M. Rossi (Ed.): *The Oxford handbook of Latin American social movements*. New York NY: Oxford University Press (Oxford handbooks), pág. 215–230.

Rocha, Camila (2021): *Menos Marx, mais Mises. O liberalismo e a nova direita no Brasil*. São Paulo: Todavia.

Rosenblum, Nancy L. (2000, c1998): *Membership and morals. The personal uses of pluralism in America*. 1st pbk. ed. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Schlozman, Kay Lehman; Verba, Sidney; Brady, Henry E. (2012): *The unheavenly chorus. Unequal political voice and the broken promise of American democracy*. Princeton, Oxford: Princeton University Press.

Silva, Flávia (2019): *Mandatos Coletivos e Compartilhados. Experimentações de Inovações Democráticas no Poder Legislativo do Brasil*. Dissertação . Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

Singer, André (2021): A reativação da direita no Brasil. Em: *Opin. Pública* 27 (3), pág. 705–729. DOI: 10.1590/1807-01912021273705.

Szwako, José; Gurza Lavalle, Adrian: *Movimentos sociais e sociedade civil: reconfigurações da mobilização, repensado nossas lentes*. Em:

Leonardo Avritzer, Fábio Kerche e Marjorie Corrêa Marona (Ed.): Governo Bolsonaro. Retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte MG: Autêntica, pág. 453–466.

Tatagiba, Luciana; Trindade, Thiago; Teixeira, Ana Claudia Chaves (2015?): Protestos à direita no Brasil (2007-2015). Em: Sebastião C. Velasco e. Cruz, André Kaysel, Gustavo Cudas e Adriano Nervo Codato (Ed.): Direita, volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro. São Paulo SP: Fundação Perseu Abramo, pág. 213–230.

Verba, Sidney; Nie, Norman H.; Kim, Jae-on (1987): Participation and political equality. A seven-nation comparison. Chicago: University of Chicago Press.

Vick, Mariana (2023): Como os conselhos tutelares mobilizam de religiosos a partidos. Em: *Nexo*, 2023. On-line Disponível em <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2023/09/26/como-os-conselhos-tutelares-mobilizam-de-religiosos-a-partidos>.

Warren, Mark E. (cop. 2001): Democracy and association. Princeton (N.J.), Oxford: Princeton University Press.



FUNDAÇÃO

FERNANDO
HENRIQUE
CARDOSO