

24

v.13 n.24
janeiro-junho 2025

Revista Parlamento e Sociedade

Dinâmicas Políticas e Institucionais no Brasil: Desinformação, Representação e Desafios Governamentais

Apresentação

Gustavo Costa Dias

O Debate em Torno da Desinformação e das Iniciativas de Educação Midiática

Rosemary Segurado

Políticos Digitais: o que Postam em suas Redes Sociais os/as Vereadores/as de São Paulo

Maria Gorete Marques de Jesus

Federalismo de Cooperação no Brasil: Consórcios Públicos e a Horizontalização Cooperativa

Leonam Liziero

Temos que Falar de Capacidades Estatais Municipais: uma Agenda Estratégica para o Federalismo Brasileiro

Eduardo José Grin

Clientelismo, Elites Políticas e Trocas Assimétricas: uma Análise das Relações Políticas no Município de Duque de Caxias

Mayra Goulart da Silva

Teoria Política Feminista e Representação Substantiva: uma Análise da Bancada Feminina da Câmara dos Deputados

Beatriz Rodrigues Sanchez

O Cálculo Eleitoral dos Senadores Brasileiros na Aprovação da PEC das Drogas

Taciana Lage Gonçalves



Mesa Diretora

2025

Presidente

Ricardo Teixeira (UNIÃO)

1º vice-presidente

João Jorge (MDB)

2º vice-presidente

Isac Félix (PL)

1º secretário

Hélio Rodrigues (PT)

2º secretário

Dr. Milton Ferreira (Podemos)

1º suplente

Edir Sales (PSD)

2º suplente

Major Palumbo (PP)

Corregedor Geral

Rubinho Nunes (UNIÃO)

Revista
**Parlamento
e Sociedade**

Revista
**Parlamento
e Sociedade**

v.13 n.24 janeiro-junho 2025

São Paulo

ISSN 2318-4248
e-ISSN 2764-6548

Rev. Parlamento e Sociedade	São Paulo	v.13	n.24	p.1-156	jan.-jun.2025
-----------------------------	-----------	------	------	---------	---------------

A **Revista Parlamento e Sociedade** é uma publicação semestral da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo

Secretaria e Redação

Escola do Parlamento

Câmara Municipal de São Paulo

Palácio Anchieta – Viaduto Jacareí, 100

13º andar, 1302A

São Paulo – São Paulo – CEP 01319-900

Solicita-se permuta

e-mail: escoladoparlamento@saopaulo.sp.leg.br

versão eletrônica: www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento

<https://parlamentoesociedade.emnuvens.com.br/revista/index>

Ficha catalográfica elaborada pela Equipe de Biblioteca da CMSP – SGP.32

Revista Parlamento e Sociedade / Câmara Municipal de São Paulo.

- Vol. 13, n. 24 - (2025). - São Paulo : CMSP, 2013-

Semestral

Continuação parcial de: Revista do Parlamento Paulistano (Debates)

Edições de 2013-2014 têm o título : Revista Parlamento & Sociedade

ISSN 2764-6548 (versão eletrônica)

ISSN 2318-4248 (versão impressa)

1. Administração Pública - Periódicos 2. Poder Legislativo - Periódicos

3. Políticas Públicas - Periódicos I. Câmara Municipal de São Paulo.

CDU 35(05)

Todo o conteúdo deste periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma licença Creative Commons Atribuição-Uso Não-Comercial 4.0 Unported (CC-BY-NC 4.0)

Revista Parlamento e Sociedade

Expediente

Editor Científico	Gustavo Costa Dias
Editor Executivo	Maria Regina de Faria Vallado Costa
Conselho Editorial	Silvia Aparecida Santos de Carvalho, Pedro Henrique Lopes Campos, Maria Regina de Faria Vallado Costa, Gustavo Costa Dias, Rubem Davi Romancini, Marcelo Succi de Jesus Ferreira, Sandra Mára da Silva
Comitê Científico	Ademir Alves da Silva (PUC SP – Departamento de Serviço Social), Andreza Davidian (USP), Carla Reis Longhi (PUC SP – Departamento de História), Cristina Fróes de Borja Reis (UFABC - Centro de Engenharia e Ciências Sociais Aplicadas), Edmar Tetsuo Yuta (FACAMP – Departamento de Ciências Humanas), Enio Passiani (FACAMP – Departamento de Ciências Humanas), Fernanda Graziella Cardoso (UFABC - Centro de Engenharia e Ciências Sociais Aplicadas), Fernando de Souza Coelho (USP – EACH), Flávia Mori Sarti (USP – EACH), Ingrid Cyfer (Unifesp), Marcel Mendes (Mackenzie – Vice-Reitor), Maria Lúcia Martinelli (PUC SP – Departamento de Serviço Social), Maria Lúcia Refinetti R. Martins (USP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo), Maria Nazaré Lins Barbosa (FGV), Mauricio Izumi (CEBRAP)
Equipe Editorial	André de Oliveira Leonardo, Marcio Tadeo Tanabe
Revisão	Sandra Mára da Silva
Projeto gráfico e diagramação	Equipe de Comunicação – CCI.3

Sumário

Dinâmicas Políticas e Institucionais no Brasil: Desinformação, Representação e Desafios Governamentais

- 11 Apresentação**
Gustavo Costa Dias
- 13 O Debate em Torno da Desinformação e das Iniciativas
de Educação Midiática**
Rosemary Segurado
- 31 Políticos Digitais: o que Postam em suas Redes Sociais
os/as Vereadores/as de São Paulo**
Maria Gorete Marques de Jesus
- 53 Federalismo de Cooperação no Brasil: Consórcios Públicos
e a Horizontalização Cooperativa**
Leonam Liziero
- 69 Temos que Falar de Capacidades Estatais Municipais:
uma Agenda Estratégica para o Federalismo Brasileiro**
Eduardo José Grin
- 91 Clientelismo, Elites Políticas e Trocas Assimétricas: uma
Análise das Relações Políticas no Município de Duque de Caxias**
Mayra Goulart da Silva
- 111 Teoria Política Feminista e Representação Substantiva:
uma Análise da Bancada Feminina da Câmara dos Deputados**
Beatriz Rodrigues Sanchez
- 133 O Cálculo Eleitoral dos Senadores Brasileiros na Aprovação
da PEC das Drogas**
Taciana Lage Gonçalves

Dinâmicas Políticas e Institucionais no Brasil: Desinformação, Representação e Desafios

Apresentação

Gustavo Costa Dias¹

Dinâmicas Políticas e Institucionais no Brasil: Um Panorama Integrado

A presente edição da revista *Parlamento e Sociedade* reúne um conjunto diversificado de artigos que, sob diferentes perspectivas, abordam desafios contemporâneos do sistema político e institucional brasileiro. Os textos dialogam entre si ao evidenciar a maneira pela qual fenômenos tais como desinformação, personalismo político, federalismo, capacidades institucionais, clientelismo, representação de gênero e cálculo eleitoral moldam o funcionamento da democracia no país.

O artigo de **Rosemary Segurado** inaugura o debate ao analisar o impacto da desinformação sobre a qualidade democrática e a centralidade das iniciativas de educação midiática e letramento digital. A autora destaca como notícias falsas distorcem o ambiente informacional e prejudicam o processo democrático, ao mesmo tempo em que defende a necessidade de qualificar os cidadãos para enfrentar esse fenômeno.

Na sequência, **Maria Gorete Marques de Jesus** investiga o uso das redes sociais pelos vereadores da Câmara Municipal de São Paulo. Seu estudo revela que, embora as plataformas digitais ampliem a divulgação das atividades parlamentares, prevalece um uso personalista e focado no marketing individual, limitando o potencial para fortalecer debates programáticos e partidários. Essa constatação dialoga com o alerta de Segurado sobre os riscos da desinformação e da superficialidade informacional no espaço público digital.

O tema da cooperação federativa é aprofundado por **Leonam Liziero**, que discute o federalismo de cooperação no Brasil e o papel dos consórcios públicos

1 Gustavo Costa Dias é bacharel em Ciência da Computação, especialista em Desenvolvimento de Sistemas Baseados em Software Livre e mestre em Inteligência Artificial, ambos pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Desde 2014, integra a carreira de Consultor Técnico Legislativo – Informática da Câmara Municipal de São Paulo. Já atuou como Diretor Acadêmico e Coordenador do Curso de Pós-Graduação Lato Sensu “Legislativo e Democracia no Brasil” (2015-2017) e hoje ocupa o cargo de Diretor-Presidente da Escola do Parlamento.

como instrumentos de horizontalização entre entes subnacionais. Liziero evidencia as limitações do modelo brasileiro, ainda marcado pelo centralismo, e ressalta a importância de fortalecer mecanismos cooperativos para a efetivação do Estado Democrático de Direito.

Complementando essa análise institucional, **Eduardo José Grin** aborda os desafios das capacidades estatais municipais no contexto do federalismo descentralizado pós-1988. O autor mostra que a ampliação das responsabilidades dos municípios não foi acompanhada pelo fortalecimento proporcional de suas capacidades administrativas, técnicas e financeiras, sobretudo nos municípios de menor porte. Grin propõe a modernização das capacidades estatais como agenda estratégica para o federalismo brasileiro.

No âmbito das relações políticas locais, **Mayra Goulart da Silva** explora as dinâmicas de clientelismo e trocas assimétricas entre Executivo e Legislativo no município de Duque de Caxias. Seu estudo de caso revela a influência do personalismo e do clientelismo na formação de coalizões e no comportamento partidário, destacando o peso das instituições e das relações informais na política municipal.

A questão da representação política é tratada por **Beatriz Rodrigues Sanchez**, que investiga a atuação da bancada feminina na Câmara dos Deputados. A autora propõe uma tipologia para analisar proposições legislativas sobre igualdade de gênero e demonstra que, embora haja consenso em temas como combate à violência contra a mulher, fatores como ideologia partidária e religião ainda influenciam fortemente o posicionamento das parlamentares em questões polêmicas, como a legalização do aborto.

Por fim, **Taciana Lage Gonçalves** examina o cálculo eleitoral dos senadores na votação da PEC das Drogas. Utilizando o modelo analítico de Douglas Arnold, a autora mostra como o comportamento dos parlamentares foi influenciado por disputas institucionais com o Supremo Tribunal Federal e por estratégias para atender a diferentes públicos, especialmente em temas de alta sensibilidade social.

Em conjunto, os artigos desta edição oferecem um mosaico das dinâmicas políticas e institucionais brasileiras, revelando como práticas informacionais, estratégias de comunicação, arranjos federativos, capacidades administrativas, relações clientelistas, lutas por representação e cálculos eleitorais se entrelaçam na construção — e nos desafios — da democracia contemporânea no Brasil.

O Debate em Torno da Desinformação e das Iniciativas de Educação Midiática

Rosemary Segurado¹

Resumo

Considerando que a informação ocupa um lugar central nas sociedades democráticas e tendo em vista o crescimento da produção e disseminação de notícias falsas e da desinformação, acreditamos ser fundamental a ampliação do debate sobre as iniciativas para o enfrentamento desse fenômeno. O presente artigo tem o objetivo de apresentar os principais estudos e conceituações sobre a temática, bem como contextualizar algumas iniciativas de educação midiática e letramento digital como forma de qualificar os cidadãos no processo informacional. Utilizamos a metodologia bibliográfica, a partir da análise de artigos científicos e obras que tratam do tema. Por meio do conteúdo das obras analisadas, foi possível verificar o modo pelo qual estas compreendem as notícias falsas e a desinformação como produtoras de impactos negativos no ambiente informacional e, mais especificamente, compreendem as distorções como acarretando impactos na qualidade da democracia contemporânea.

Palavras-chave: Desinformação; Educação Midiática; Educação Midiática e Democracia; Fake News; Letramento Digital.

Principais Definições e Interpretações sobre a Desinformação

As notícias falsas não são invenções recentes. Existem há muito tempo e produzem efeitos que podem ser desde inofensivos a, até mesmo, fatais. Recentemente, o termo fake news vem sendo utilizado de forma quase banal, desqualificada, descontextualizada. Abordaremos algumas definições sobre a

¹ Doutora em Ciências Sociais pela PUCSP e pós-doutora em Comunicação Política pela Universidade Rey Juan Carlos de Madrid. Professora do Programa de Estudos Pós-graduados em Ciências Sociais da PUCSP. roseseg@uol.com.br.

desinformação na contemporaneidade, buscando analisar suas principais características, seus diversos formatos e o alcance dessas informações veiculadas diariamente pelos meios de comunicação, de forma geral e principalmente pelas mídias digitais em suas diversas plataformas, amplamente utilizadas para a propagação desse tipo de conteúdo.

A preocupação com a escalada da desinformação rompe com as barreiras dos pesquisadores, jornalistas, autoridades públicas e também passa a ser um assunto de debate no campo popular, mesmo que com muitas imprecisões sobre o significado desses termos. O fato é que as pessoas têm alguma noção de que há algo estranho no ar e de que é preciso que se contenha de alguma forma essa onda que vem produzindo efeitos tão nefastos à sociedade.

Um conjunto variado de iniciativas vem sendo desenvolvidas para a ampliação do enfrentamento à disseminação de desinformação. Diversos setores da sociedade têm envidado esforços no sentido de conter um dos fenômenos mais preocupantes da contemporaneidade e nos concentraremos nas iniciativas em torno da educação midiática e da qualidade da democracia.

A partir de uma perspectiva histórica, verificamos que alguns estudos apontam a desinformação intrinsecamente articulada à propaganda e, nesse sentido, fazendo parte da comunicação humana desde a antiguidade romana. Segundo historiadores, o general Marco Antônio, a partir do momento em que conheceu Cleópatra, foi vítima de propaganda que visava atacar sua reputação. Otávio, que disputava o poder com Marco Antônio, cunhou frases em moedas que diziam que este era bêbado, mulhereiro e manipulado por Cleópatra. Posteriormente, Otávio se elegeu o primeiro imperador romano e ficou conhecido por suas táticas para manter o poder, entre elas, a disseminação de informações falsas.

Allcott e Gentzkow (2017) definem esse fenômeno como “artigos noticiosos que são intencionalmente falsos e aptos a serem verificados como tal, e que podem enganar os leitores”; portanto, há intencionalidade na produção da falsificação. A iniciativa de difundir uma notícia falsa pode partir de adversários que pretendem destruir a reputação de um concorrente para se apresentar como mais vantajoso, fenômeno que pode acontecer na política, em relações comerciais e até mesmo em círculos sociais, nos quais se pretenda conseguir alguma vantagem.

Posetti e Matthews (2017) elaboraram um levantamento sobre casos de informações falsas e desinformação, demonstrando que o fenômeno não é recente, porém atravessa diferentes períodos da história da humanidade. A partir dessa pesquisa, podemos afirmar que o fenômeno sempre existiu, mas é importante fazer distinções ao longo da história e a principal delas é justamente a forma de

compartilhar a desinformação, principalmente pelo alcance que ela pode adquirir e, portanto, os efeitos produzidos quando parcela significativa da sociedade está formando suas interpretações dos acontecimentos com base em falsificações, o que é definido pelas autoras como desordem informacional ao longo do tempo.

Segundo a UNESCO, podemos diferenciar as notícias falsas de desinformação da seguinte forma:

Desinformação: informação falsa e deliberadamente criada para prejudicar uma pessoa, um grupo social, uma organização ou um país.

Informação incorreta: informação falsa, mas não criada com a intenção de causar algum dano.

Má informação: informação que é baseada na realidade, mas usada para causar danos a uma pessoa, organização ou país.

A partir da mesma perspectiva, Wardle e Derakhshan (2017) vão abordar o fenômeno, também descartando o termo *fake news*, devido à apropriação que os políticos tendem a fazer do termo, causando confusão deliberada, muitas vezes para esconderem a rede de produção de desinformação que fomentam ou estimulam.

Para dar conta da complexidade do fenômeno que afeta a dinâmica informacional, os autores elaboraram uma estrutura conceitual composta pelos seguintes componentes, subdividida em 3 partes:

1. A primeira fase corresponde à definição da desordem informacional que compreende: *dis-information* (informações falsas criadas deliberadamente para prejudicar uma pessoa ou instituições); *mis-information* (informações falsas, mas que não foram criadas com a intenção de prejudicar a imagem de pessoas ou de instituições); *mal-information* (informações incorretas, usadas para causar algum tipo de dano);
2. A segunda fase aborda os distúrbios da informação pensada a partir do momento em que a mensagem é transformada em um produto midiático, quando a mensagem se torna pública;
3. Por fim, temos a terceira fase, que corresponde ao papel do agente da mensagem e do intérprete. Quanto ao agente, deve-se identificar os agentes que criaram e distribuíram a informação, identificando também o tipo de mensagem, o formato e as características. No que diz respeito ao intérprete, deve-se analisar qual a interpretação da mensagem e se alguma ação foi realizada em relação a ela.

Eis a definição de desinformação elaborada pelo Grupo de Alto Nível sobre Notícias Falsas e Desinformação Online (High Level Group on Fake News and Online Disinformation): “todas as formas de informação falsa, imprecisa ou enganosa, desenhadas, apresentadas e promovidas intencionalmente para causar dano público ou gerar lucro”. Partindo dessa definição, ela se constitui como aspecto fundamental para compreender em que bases está sendo configurada a opinião pública, bem como os possíveis desdobramentos dessa dinâmica. Trata-se de um importante contraponto ao termo fake news, considerando que na atualidade temos diferentes fontes de notícia, quer sejam dos grandes veículos de mídia, quer do jornalismo independente livre e plural.

Para o Grupo de Alto Nível, o termo fake news traz uma estrutura muito ampla de conteúdos que vão desde informações incorretas até informações intencionalmente criadas para desestabilizar processos sociais e políticos, e que são amplamente compartilhadas pelas mídias digitais nos perfis falsos ou até mesmo por robôs, servindo para desqualificar personalidades públicas legítimas, por exemplo, em disputas eleitorais. Portanto, o termo fake news não é o mais adequado para a caracterização do fenômeno, podendo inclusive mascarar a intenção de gerar confusão em relação ao termo, desviando a atenção das crescentes expressões de desinformação e má informação na sociedade contemporânea.

Preocupados também com as constantes ameaças à liberdade de expressão, os autores do referido relatório, incorporado às orientações do Comitê Gestor da Internet no Brasil, afirmam a necessidade de garantirmos um debate que proponha medidas capazes de salvaguardar os seguintes aspectos:

I - proteger a diversidade e sustentabilidade do ecossistema midiático; II - promover iniciativas de educação midiática; III - garantir a transparência do ecossistema de notícias; IV - promover pesquisa contínua sobre os impactos da desinformação para acompanhar a efetividade de medidas tomadas; e V - fortalecer usuários e jornalistas para se apropriarem de um ambiente tecnológico em rápido desenvolvimento.

O termo desinformação é mais adequado do que fake news, principalmente quando enfatizamos a importância da base factual da informação ao detectarmos o distanciamento que as notícias adquirem dos fatos, uma espécie de autonomização em que prevalecem as opiniões. Nesse sentido, observamos o crescimento de interpretações desvinculadas de fatos, com o factual desaparecendo e dando lugar apenas às opiniões.

Ao entrarmos no debate sobre a importância de o processo informacional estar baseado em fatos, é inegável a contribuição da filósofa alemã Hannah

Arendt, que distingue claramente fatos e opiniões, deixando claro que são diferentes, mas não antagônicos, e que pertencem ao mesmo domínio.

A evidência factual está diretamente ligada a fontes que podem variar desde testemunhas oculares, registros e documentos, passíveis de algum tipo de falsificação. Mesmo que haja essa possibilidade, é preciso ter em mente que, embora possa haver diferentes interpretações dos fatos, é fundamental pensarmos que a matéria factual, conforme Arendt, não pode ser alterada.

A forma de disseminação da desinformação também é um aspecto muito importante, considerando que pode ser publicada em site, blog ou em outras plataformas de mídia social. A dificuldade de diferenciar as desinformações das informações com base factual é que aquelas podem ser publicadas por organizações políticas ou partidárias, criando, dessa forma, uma aparência de objetividade e de confiabilidade na informação. Isso faz com que a checagem desta seja mais difícil. Importante também ressaltar que a verificação da desinformação sem viés jornalístico e que é publicada por indivíduos ou organizações ocorre com alguma frequência.

Outro fator relevante é que os indivíduos recebem as informações de pessoas consideradas confiáveis, ou seja, que possuem alguma proximidade, que são referências em suas condutas e que estão acima de qualquer suspeita. As produtoras de desinformação se utilizam desse tipo de compartilhamento para alimentar essas redes. O contexto também é muito importante para aumentar a credibilidade nessas informações. É possível observar que, em momentos de polarização e tensão social, as pessoas tendem a ficar mais vulneráveis à desinformação e a notícias fraudulentas.

Uma sociedade cujas bases estão alicerçadas na desinformação e na mentira tende a se constituir de forma frágil, com a tecnologia desempenhando um papel fundamental nesse processo. A propagação de desinformação tem se disseminado de forma exponencial com o uso de robôs, algoritmos e inteligência artificial. Significa dizer que é preciso colocar em destaque os dispositivos que viabilizam a rede de propagação de informações fraudulentas que provocam tensionamento entre as relações sociais. Os conflitos verificados nas redes digitais em virtude da atuação de milícias digitais que compartilham informações falsas sobre adversários políticos vêm provocando o esgarçamento dos laços sociais e favorecendo a cultura do ódio, do medo embasado nas teorias da conspiração e dos frequentes ataques às reputações de indivíduos, grupos e instituições. É fundamental contextualizarmos o debate sobre a desinformação na chamada era informacional, principalmente quando pensamos nos impactos no campo político. Morozov nos chama a atenção para um aspecto perturbador quando diz que “a democracia está

se afundando em fake news (...)” e quando indaga: “será a crise das fake news a causa do colapso da democracia? Ou seria ela só a consequência de um mal-estar mais profundo, estrutural, que está em desenvolvimento há muito tempo?” (Morozov, 2018, p. 182-183).

As plataformas de redes sociais dependem dos dados dos indivíduos para alimentar sua cadeia produtiva de geração de bilhões de lucro. Todas as nossas ações na internet e toda a navegação são armazenadas, processadas e analisadas para posteriormente serem utilizadas em diversas situações, sem que saibamos que isso está acontecendo. Com essas informações frequentemente disponibilizadas, é possível a criação de perfis de comportamentos para compreender os interesses e os gostos das pessoas, ou seja, é possível prever as atitudes dos indivíduos e aplicar as técnicas de psicométrica para a identificação das personalidades.

Os sofisticados sistemas com base nos algoritmos que se utilizam da aprendizagem de máquina têm a capacidade de conhecer o comportamento dos indivíduos e oferecer aquilo que mais o agrada ou até mesmo aquilo que poderá agradá-lo, mesmo que ele ainda não saiba disso. É por isso que os dados pessoais são o bem mais valioso da contemporaneidade e, portanto, é preciso que se faça um esforço no sentido de protegê-los, a fim de que se garanta a privacidade dos indivíduos.

Esse mercado de dados alimentado pelos sistemas de big data vem sendo dominado por grandes plataformas tais como Google, Amazon, Facebook, Apple e Microsoft (GAFAM), para mencionar apenas as mais influentes do mercado de tecnologias. Em estudo aprofundado sobre o Google, Shoshana Zuboff, da Harvard Business School, mostra como a plataforma foi pioneira com relação ao big data e, conseqüentemente, pioneira na lógica de acumulação que a autora define como capitalismo de vigilância. Para a autora, o big data é, ao mesmo tempo, condição para o processo de acumulação e para sua própria expressão.

O capitalismo de vigilância, portanto, se qualifica como uma nova lógica de acumulação, com uma nova política e relações sociais que substituem os contratos, o Estado de direito e a confiança social pela soberania do *Big Other*. Ele impõe um regime de conformidade baseado em recompensas e punições e administrado privadamente, sustentado por uma redistribuição unilateral de direitos. O *Big Other* existe na ausência de uma autoridade legítima e é em grande parte livre de detecção ou de sanções. Neste sentido, o *Big Other* pode ser descrito como um golpe automatizado de cima: não um *coup d’Etat*, mas sim um *coup des gens*. (ZUBOFF, 2018, p. 49)

Considerando o amplo uso das tecnologias digitais para o compartilhamento de desinformação, acreditamos que seja preciso enfatizar a importância

desses dispositivos, colocando-os em lugar de destaque no debate, tendo em vista o papel central dos algoritmos e da inteligência artificial nesse processo. Os mecanismos automatizados, possibilitados pela crescente presença da inteligência artificial, são cada vez mais importantes e alteram a percepção do que é recebido e compartilhado nas diferentes plataformas de mídias digitais.

Sobre o papel das redes digitais no compartilhamento da desinformação, também vemos que:

As notícias falsas podem ser consideradas não apenas em termos da forma ou conteúdo da mensagem, mas também em termos de infraestruturas mediadoras, plataformas e culturas participativas que facilitam a sua circulação. Nesse sentido, o significado das notícias falsas não pode ser totalmente compreendido fora da sua circulação online. (BOUNEGRU, GRAY, VENTURINI E MAURI, 2017)

Ao reconhecermos que as mídias digitais possuem um papel fundamental no ecossistema das notícias falsas e desinformação, destacamos o papel dos algoritmos nesse debate, considerando que eles vêm assumindo um protagonismo cada vez mais importante nesse contexto (Seyfert & Roberge, 2016; Bruno *et al.*, 2018) à medida que incorporam mecanismos automatizados avançados de inteligência artificial que tornam visíveis, inteligíveis e operacionalizáveis processos e fenômenos sociais inscritos nesse imenso volume de dados. A saber, tecnicamente, um algoritmo é uma sequência de regras ou instruções voltadas à execução automatizada de uma tarefa.

Nas plataformas digitais na atualidade, as operações algorítmicas exercem funções complexas que são utilizadas para as mais variadas finalidades, funcionando de forma bastante opaca e cada vez mais autônoma. A partir da correlação de variados tipos e fontes de dados, os algoritmos operam diferentes formas de classificação, de segmentação, de visualização, de processamento de informação, de recomendação, de reconhecimento de padrões individuais e relacionais, sendo responsáveis tanto por extrair o valor dos dados com seus modelos preditivos quanto por toda a oferta de um mundo visível personalizado de ações e interações possíveis para os usuários. Nesse sentido, os modelos de previsibilidade e os sistemas de recomendação algorítmicos têm um papel central na lógica da indústria da influência, uma vez que são eles que operacionalizam a promessa de previsão dos comportamentos futuros e direcionam formas de intervenção em tempo real sobre tais comportamentos.

Observar a configuração da dieta informacional é muito importante para compreendermos os motivos pelos quais estamos expostos a um conjunto específico de informações que circulam nas redes digitais. Trata-se do filtro bolha definido a partir das ações algorítmicas que personalizam o conteúdo que acessamos, por meio das informações que disponibilizamos em nossa navegação nas mais diversas plataformas.

Para essa atividade, utiliza-se o chamado viés de confirmação, ou seja, uma tendência cognitiva que mostra que as pessoas tendem a prestar atenção naquilo que confirma suas crenças e, frequentemente, ignorar o que contradiz sua visão de mundo.

Parisier, ao estudar o tema, identificou que a bolha de filtros traz três novas dinâmicas, tais como,

Primeiro, estamos sozinhos na bolha. Um canal de TV a cabo que atenda a um interesse muito específico (o golfe, por exemplo) terá outros espectadores, com os quais compartilharemos um referencial. Agora, no entanto, cada pessoa está sozinha em sua bolha. Numa época em que as informações compartilhadas são a base para a experiência compartilhada, a bolha dos filtros é uma força centrífuga que nos afasta uns dos outros. Segundo, a bolha dos filtros é invisível. Os espectadores de fontes de notícias conservadoras ou progressistas geralmente sabem que estão assistindo a um canal com determinada inclinação política. No entanto, a pauta do Google não é transparente. O Google não nos diz quem ele pensa que somos ou por que está nos mostrando o resultado que vemos. (...) Por fim, nós não optamos por entrar na bolha. Quando ligamos o canal Fox News ou lemos o jornal The Nation, estamos fazendo uma escolha sobre o tipo de filtro que usamos para tentar entender o mundo. É um processo ativo: nós conseguimos perceber de que modo as inclinações dos editores moldam a nossa percepção, como quando usamos óculos com lentes coloridas. Mas não fazemos esse tipo de escolha quando usamos filtros personalizados. Eles vêm até nós – e, por serem a base dos lucros dos sites que os utilizam, será cada vez mais difícil evitá-los. (PARISIER, 2012, p. 11-12)

Para o autor, a influência do que vemos na internet parte de nossas preferências registradas em nossa navegação nas diversas plataformas. Esse tipo de filtragem leva ao desaparecimento de visões de mundo opostas e, no contexto político, leva ao bloqueio do debate entre concepções diferentes. A ausência de contato com opiniões diferentes faz com que os indivíduos fiquem mais suscetíveis a preconceitos, opiniões extremadas e, principalmente, à desinformação, além de corroer um aspecto fundamental da sociedade democrática que é o debate de ideias.

Educação Midiática

Frente a um cenário de grandes desafios com o crescimento da produção e disseminação de desinformação, a educação midiática se destaca como atividade fundamental para formar cidadãos críticos e reflexivos em relação ao conjunto de dispositivos midiáticos aos quais estão frequentemente expostos, considerando a dificuldade muitas vezes encontrada no discernimento entre a informação de qualidade, com base factual, e a desinformação, notícia falsa, fraudulenta ou enganosa.

Segundo os dados da Pesquisa Leitores do Século XXI, 67% dos estudantes de 15 anos no Brasil não conseguem diferenciar fatos de opiniões quando estão fazendo leitura de um texto. O estudo foi realizado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) com base nos resultados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), exame aplicado a cada três anos em dezenas de países participantes. O dado é bastante preocupante e demonstra o quanto esses jovens podem formar suas opiniões ou interpretações da realidade com base em desinformação, provocando uma distorção na visão de mundo nessa fase tão importante para a formação cidadã.

Em perspectiva comparada com outros 79 países analisados pela pesquisa, o Brasil está acima da média em relação aos jovens de outros países, em torno de 53%, que também têm dificuldade de diferenciar os fatos das opiniões. O relatório da pesquisa traz uma preocupação muito importante ao afirmar que a desinformação tem levado à polarização política e afetado a confiança nas instituições públicas, além da falta de credibilidade na democracia (Levitsky, Ziblatt, 2018; Runciman, 2018).

A pesquisa coloca em debate o papel da educação quanto a desenvolver nos jovens habilidades para detectar as informações falsas. No caso brasileiro, apenas 46% dos estudantes relataram terem experienciado na escola uma formação que contribuísse para o desenvolvimento dessas habilidades.

Dada a complexidade do fenômeno da desinformação, acreditamos que, além do papel da escola, é importante pensarmos também em outras iniciativas que contribuam para o letramento digital, considerando que as mídias digitais são os maiores espaços de compartilhamento de notícias falsas. Nesse sentido, destacamos que as iniciativas de educação midiática se constituem como contribuição fundamental para habilitar os indivíduos a se qualificarem no ambiente informacional e proporcionar a capacidade crítica, analítica e de discernimento frente às informações que circulam no ecossistema midiático.

O letramento digital assume um papel de destaque no debate sobre o conjunto de habilidades necessárias para o desenvolvimento da cidadania digital, considerando a importância de compreendermos a educação midiática como um processo que está para além do acesso à internet. Embora evidentemente este seja um ponto de partida fundamental, ele é relevante sobretudo pela importância da análise crítica das informações que são consumidas.

Outra perspectiva inovadora são os chamados Recursos Educacionais Abertos (REAs), que apresentam alguns princípios para a criação de atividades no sentido do desenvolvimento sustentável, levando em conta a importância do estabelecimento de um debate transparente e com informações de qualidade para se atingir as metas estabelecidas pela Unesco rumo à Agenda 2030. Os REAs podem ser iniciativas replicadas por docentes, escolas ou empresas e têm o objetivo de ampliar o número de sujeitos atuantes na educação midiática.

Qualquer ferramenta, material ou técnica com potencial para apoiar o acesso ao conhecimento é entendido pela Unesco como REA; portanto, é possível pensar em materiais de ensino, aprendizagem, busca e pesquisa com qualquer suporte midiático que estejam sob o domínio público e que possam ser utilizados ou adaptados por terceiros.

Outra iniciativa impulsionada pela UNESCO é o projeto MIL CLICKS20, destinado a aumentar a alfabetização midiática. Trata-se do uso de um conjunto de canais na internet, incluindo redes sociais como o Facebook, para divulgar a todos os cidadãos materiais relacionados a ele, tendo sido desenvolvidos cursos e módulos para uso de professores.

Instituição de grande importância para o estabelecimento das diretrizes de uso e desenvolvimento da Internet no Brasil, o Comitê Gestor da Internet (CGI) também vem acompanhando de perto o debate sobre a desinformação e elaborou o Relatório Internet, desinformação e democracia. Além da análise sobre o crescimento da desinformação no país, o relatório também apresenta um conjunto de propostas para a revisão de normas eleitorais com o objetivo de ampliar a elaboração de formulações jurídicas que aumentem a responsabilização do comportamento de atores políticos que se utilizam das plataformas digitais para campanhas eleitorais.

O CGI também propõe a construção de redes de combate à desinformação a partir do estabelecimento de pactos suprapartidários em âmbito municipal, estadual e federal. Trata-se da criação de uma rede multissetorial de atores, com a participação de organizações nacionais e internacionais, com o objetivo de articular iniciativas de educação midiática e tecnológica.

Considerando a importância cada vez maior da segurança na internet, o Centro de Estudos, Resposta e Tratamento de Incidentes de Segurança no Brasil (CERT.br) apresenta recomendações aos usuários da internet com informações para se protegerem de possíveis ameaças nas redes. Trata-se de material com alta qualidade técnica, com linguagem simples e acessível e que se encontra disponível na plataforma do centro, informando os usuários sobre as ameaças potenciais existentes. Dentre as várias recomendações, destacamos a que se refere a boatos, definido como segue:

Boatos eram inicialmente conhecidos como hoaxes e circulavam por e-mail. Outro nome às vezes usado é corrente, um tipo de boato que pede para ser compartilhado com muitas pessoas. Atualmente, um termo bastante usado é fake news, geralmente associado a notícias que tentam se passar por reportagens jornalísticas verdadeiras, mas com conteúdo falso, impreciso ou distorcido.

Por fim, temos a contribuição do Intervozes, Coletivo de Comunicação Social, organização que atua pela efetivação do direito à comunicação e que também elaborou a cartilha “Desinformação: ameaça ao direito à comunicação – muito além das fake news”, um conjunto de informações sobre as formas de desinformação e sobre como se proteger delas. Esse coletivo desenvolve papel relevante na articulação de diversos coletivos e organizações que se dedicam a defender a democracia midiática e que consideram que a informação de qualidade é alicerce da cidadania.

Essas iniciativas, entre tantas outras, demonstram que a sociedade civil está ativa no enfrentamento à desinformação e notícias fraudulentas e buscando formas de conter esse danoso fenômeno, aspecto fundamental para que esse fenômeno seja superado a partir da ação cidadã que compreende a informação de qualidade e com base factual para a vida democrática.

Educação Midiática e Qualidade da Democracia

Conforme abordado acima, a educação midiática é cada vez mais fundamental para garantir a capacitação de cidadãos mais críticos em relação à profusão de informações que circulam cotidianamente na vida social. Em muitas situações, é possível verificar que informações de qualidade se misturam àquelas que não passam pelo processo de verificação de fontes, além de não demonstrarem base factual. A Organização Pan-americana de Saúde (OPAS) e a Organização Mundial de Saúde (OMS) criaram o termo Infodemia durante a pandemia do covid-19.

Para os dirigentes das referidas instituições, esse fenômeno pode ocorrer quando há um aumento no volume de informações sobre um tema específico e, nesse contexto, surgem também rumores, boatos, teorias da conspiração que dificultam a identificação de uma informação de fonte idônea de outra com caráter fraudulento e intenção duvidosa.

Considerando que a informação de qualidade é base fundamental para o debate da sociedade democrática, tendo em vista a necessidade de se fundamentar opiniões, em um instigante ensaio intitulado *Verdade e Política*, publicado em 1967 na revista *The New Yorker*, a filósofa Hannah Arendt aborda a tensão entre esses dois campos. Logo no início, apresenta as seguintes indagações:

As mentiras foram sempre consideradas como instrumentos necessários e legítimos, não apenas na profissão de político ou demagogo, mas também na de homem de estado. Por que será assim? E o que é que isso significa no que se refere à natureza e à dignidade do domínio político, por um lado, e à natureza e à dignidade da verdade e da boa-fé, por outro? Será da própria essência da verdade ser impotente e da própria essência do poder enganar? (ARENDT, 1967)

A filósofa estava preocupada em discutir verdades de fato, pensar nos acontecimentos que são engendrados pelos homens em suas ações na sociedade. Para ela, é a verdade de fato que interessa, embora reconheça que pode ser efêmera, que pode ser falsificada a ponto de apagar ou alterar os fatos, considerando a fragilidade deles.

Os factos e os acontecimentos são coisas infinitamente mais frágeis que os axiomas, as descobertas e as teorias – mesmo as mais loucamente especulativas – produzidas pelo espírito humano. (ARENDT, 1967)

Além dessa natureza frágil, os fatos e as opiniões são facilmente confundidos. Mesmo que tenham origens diferentes e mesmo reconhecendo que cada momento histórico possa escrever sua própria história, Arendt afirma que não se pode permitir que os fatos sejam reconstituídos conforme a perspectiva do momento.

Alguns acontecimentos da última década nas dinâmicas políticas em âmbito global apontam para a necessidade fundamental de se refletir sobre a importância de qualificarmos o debate político com informações de qualidade, com base em fatos e interpretações que tenham como fundamento os elementos factuais e não interpretações descontextualizadas da realidade ou falsificadas por meio de um conjunto de estratégias que vêm sendo amplamente utilizadas no campo da política, principalmente pelos grupos de extrema direita, cuja presença

no âmbito global preocupa cada vez mais aqueles que buscam manter princípios básicos de uma sociedade democrática.

O crescimento da extrema direita conservadora global e seus constantes ataques às instituições democráticas chamam a atenção dos estudiosos do fenômeno. São movimentos, partidos, governantes que estão se organizando em seus respectivos países, como podemos observar: Frente Nacional (França), Aurora Dourada (Grécia), Pegida (Alemanha), Partido da Liberdade (Áustria), Partido Lei e Justiça (Polônia), Liga Norte (Itália), VOX (Espanha), além dos governantes Viktor Orbán (Hungria), Donald Trump (EUA), Volodymyr Zelensky (Ucrânia), Recep Tayyip Erdogan (Turquia), Rodrigo Duterte (Filipinas), Jeanine Áñez (Bolívia) e Jair Bolsonaro (Brasil).

Ao observarmos as lideranças políticas, os movimentos e os partidos que compõem esse campo ideológico da extrema direita conservadora, podemos identificar alguns pontos em comum; entre eles, destacamos a relação direta com a produção e disseminação de desinformação, notícias falsas e teorias da conspiração, seja diretamente por meio deles ou por meio do grupo de apoiadores que os cercam. Esses líderes tentam capturar constantemente a democracia, afirmando a si mesmos como os autênticos democratas do planeta. Com isso, promovem confusão entre aqueles que não conhecem suas práticas ao afirmar que eles são vítimas de perseguição política por defenderem ideias democráticas; porém, concretamente, todas as ações dessas lideranças expressam práticas políticas autoritárias e antidemocráticas.

A desinformação, o medo, o discurso de ódio, o racismo, o machismo, a homofobia e diversas manifestações de intolerância vêm sendo utilizados para influenciar as eleições e os outros processos políticos através de uma lógica de engajamento político que se diferencia das formas tradicionais pelo uso intenso das redes digitais, que se transformaram em formas de impulsionar uma dinâmica de desordem comunicacional jamais vista anteriormente. Verifica-se, então, certa indiferença com relação aos conteúdos circulados e ao seu aspecto factual. As táticas de compartilhamento de desinformação via mídias digitais, tais como Facebook, Whatsapp, Telegram, Twitter, Instagram, entre outras plataformas, encontram eco nas crenças das pessoas e talvez sejam os fundamentos dessas crenças a base do preconceito.

A busca de consensos vai perdendo espaço e o interesse em transformar tudo em polarização, mesmo que não haja dois polos claramente estabelecidos, passou a ser a lógica do processo político, transformando-se em uma dinâmica política frequente. As plataformas digitais são amplamente utilizadas para

estimular o engajamento dos usuários e os conteúdos disseminados se encarregam de entusiasmar um verdadeiro exército, uma milícia digital, ambiente favorável para o escoamento de mentiras, notícias fraudulentas e desinformação. Cada postagem é calculada para gerar o engajamento, mesmo que não haja coerência ou haja contradições na mensagem divulgada, demonstrando total falta de compromisso com os efeitos daquilo que se dissemina.

Grupos de extrema direita utilizam a desinformação para disputar a opinião pública e corroer os pilares básicos da sociedade democrática, promovendo a ascensão do ultraconservadorismo (Runciman, 2018). O mais preocupante é que estamos perdendo a democracia como valor fundamental da sociedade. Segundo o Barômetro das Américas, realizado pela Fundação Getúlio Vargas e pelo Ibope no Brasil em conjunto com a Universidade Vanderbilt dos Estados Unidos, 60% dos brasileiros acreditam que a democracia é a melhor forma de governo e, ao mesmo tempo, 58% estão insatisfeitos com a dinâmica democrática. A contradição não é ruim e expressa o descontentamento com uma democracia que não contempla os aspectos sociais, a participação política efetiva e se restringe, na maioria das vezes, à formalidade dos processos eleitorais. De qualquer forma, os dados são um sinal desse descontentamento que abre caminho para narrativas que apresentam soluções mágicas e milagrosas e, em muitos casos, com extremismos de direita.

Diversos pesquisadores estão considerando o Brasil como um laboratório de experimentos políticos que vêm imprimindo uma nova dinâmica do debate social. Debate esse cujas bases são informações fraudulentas, mentiras e ataques inescrupulosos aos adversários, o que faz com que o ambiente social se transforme num processo beligerante.

A desconfiança em relação às instituições também é outro ponto característico e é possível verificar o quanto a população estava sendo afetada por um discurso de profunda crítica aos partidos políticos, ao parlamento e, de certa forma, ao judiciário e à mídia. Embora seja fundamental a crítica para o aperfeiçoamento do sistema político e partidário, é importante que o direcionamento desse debate se dê em direção ao aperfeiçoamento das instituições e do sistema como um todo. No entanto, o que se verifica é que a extrema direita soube trabalhar com grande habilidade esse sentimento de revolta e as experiências de fora do Brasil contribuíram significativamente para a elaboração das estratégias adotadas.

Considerações Finais

O debate em torno da desinformação e das notícias falsas tem ocupado destaque nas discussões sobre a política contemporânea, considerando o crescimento do fenômeno e seus impactos na sociedade democrática.

Em diversos países, surgem iniciativas para enfrentar essa discussão e buscar formas de tornar os cidadãos capazes de discernir as notícias falsas, fraudulentas e enganosas das informações de qualidade, com fontes idôneas e processos de verificação.

Além disso, as iniciativas de educação midiática e de letramento digital na área educacional se constituem como formas fundamentais para garantir que crianças e jovens sejam leitores críticos e reflexivos, capazes de distinguir opiniões de fatos e de interpretar a dinâmica social e política com base em aspectos factuais.

É importante ressaltar que a educação midiática não deve ser uma atividade restrita aos espaços escolares, mas deve estar disponível aos diversos segmentos sociais, que, mesmo fora da escola, precisam se qualificar para diferenciar as informações de qualidade da desinformação, considerando que esse aspecto pode ser fundamental para a tomada de decisões relacionadas a diversos aspectos da vida. Essa situação já foi vivenciada por nós durante a pandemia de covid-19, quando vimos que muitas pessoas duvidavam da eficácia da vacina e se recusavam a tomar o imunizante, colocando em risco a própria vida e a daqueles que faziam parte do seu convívio.

Dotar os cidadãos de elementos para se tornarem críticos e reflexivos sobre a realidade social e política é fundamental para o aprofundamento dos mecanismos e instituições democráticas e para garantir que as democracias não morram ou cheguem ao fim, conforme nos ensinam Runciman (2017) e Levitsky e Ziblatt (2018).

Referências

ALLCOTT, H.; GENTZKOW, M. Social media and fake news in the 2016 election. *Journal of Economic Perspectives*, v. 31 (2), p. 211-236 (2017).

UNESCO - REA - RECURSOS EDUCACIONAIS ABERTOS. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000227970>. Acesso em: 16 mar. 2025.

ARENDT, Hannah. Verdade e política. Entre o passado e o futuro. Tradução de Mauro W. Barbosa de Oliveira. 5 ed. São Paulo: Perspectiva, 2002.

BENTES, Ana. A indústria da influência e a gestão algorítmica da atenção. *In: Anais. VI Simpósio Lavits*. Salvador 2019, p. 3-4. Disponível em: <https://lavits.org/wp-content/uploads/2019/12/AnnaBentes-REVISADO1.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2025.

BOUNEGRU, Liliana; GRAY, Jonathan; VENTURINI, Tommaso; MAURI, Michele. A field guide to fake news: a collection of recipes for those who love to cook with digital methods. (Chapters 1-3), Public Data Lab, Research Report. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3024202>. (April 7, 2017). Acesso em: 07 jul. 2017.

CENTRO DE ESTUDOS, RESPOSTA E TRATAMENTO DE INCIDENTES DE SEGURANÇA NO BRASIL (CERT.BR), Cartilha de Segurança para Internet. Disponível em: <https://cartilha.cert.br/>. Acesso em: 17 mar. 2025.

CONSELHO EUROPEU. Disponível em: <https://www.osce.org/fom/302796>. Acesso em: 15 jul. 2020.

DELA MAZO, Caroline; VALENTE, Jonas C. L. Fake news nas redes sociais online: propagação e reações à desinformação em busca de cliques. *Lisboa: Media & Jornalismo*, v. 18, n. 32, abr. 2018. Disponível em: https://impactum-journals.uc.pt/mj/article/view/2183-5462_32_11. Acesso em: 07 jul. 2020.

EUROPEAN COMMISSION (EC) – European Political Strategy Centre. Enter the data economy – EU policies for a thriving data ecosystem. Issue 21 / 11 January 2017, Publications Office, 2017. Disponível em: <https://data.europa.eu/doi/10.2872/33746>. Acesso em: 10 mar. 2025.

FARKAS, Johan. A case the post-truth era: revisiting Mouffes's critique of consensus-based Democracy. *In: ZIMDARS, Melissa; MCLEOD, Kembrew (orgs.). Fake News – Understanding media and misinformation in the digital age*. Cambridge, Massachusetts: The Print Press, 2020.

GRUPO DE TRABALHO INTERNET E DEMOCRACIA DO COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.BR). Relatório Internet, Desinformação e Democracia. Disponível em: https://cgi.br/media/docs/publicacoes/4/20200327181716/relatorio_internet_desinformacao_e_democracia.pdf. P.16.

INTERVOZES. Desinformação: ameaça ao direito de comunicação muito além das fake News. São Paulo, julho de 2019. Disponível em: <https://app.rios.org.br/index.php/s/p9HoCNpPoPYQJc5>. Acesso em: 10 mar. 2025.

LEVITSKY, Steve; ZIBLATT, Daniel. Como as democracias morrem. Petrópolis: Zahar, 2018.

MOROZOV, Evgeny. Big Tech – a ascensão dos dados e a morte da política. São Paulo: UBU, 2018.

OLIVEIRA, Elida. 67% dos estudantes de 15 anos do Brasil não sabem diferenciar fatos de opiniões, afirma relatório da OCDE. *In*: G1 Educação. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/05/06/67percent-dos-estudantes-de-15-anos-do-brasil-nao-sabem-diferenciar-fatos-de-opinioes-afirma-relatorio-da-ocde.ghtml>. Acesso em: 23 jan. 2022.

PARISIER, Eli. O filtro invisível – o que a internet está escondendo de você. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

POSETTI, J.; MATTHEWS, A. Una breve guía de la historia de las ‘noticias falsas’ y la desinformación. Disponível em: https://www.icfj.org/sites/default/files/2019-06/HistoryPropaganda_Espanol2_final_5.pdf. Acesso em: 03 jan. 2020.

RUNCIMAN, David. Como as democracias chegam ao fim. São Paulo: Todavia, 2018.

TANDOC JR., E. C.; LIM, Z. W.; LING, R. (2017). Defining “Fake News”: A typology of scholarly definitions. *Digital Journalism*, 6 (2), 137-153. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/21670811.2017.1360143>. Acesso em: 05 fev. 2020.

UNESCO. Jornalismo, fake news e desinformação. Disponível em: <https://www.unesco.org/en/articles/journalism-fake-news-disinformation?hub=67168>. Acesso em: 03 jan. 2020.

WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. Information disorder: toward an interdisciplinary framework for research and policy making. Strasbourg Cedex: Council of Europe, 2017.

WARDLE, Claire. First draft. Disponível em: <https://firstdraftnews.org/latest/fake-news-complicated/>. Acesso em: 06 jul. 2020.

ZUBOFF, Shoshana. Big Other: capitalismo de vigilância e perspectivas para uma civilização de informação. *In*: BRUNO, Fernanda (org.). Tecnopolíticas da vigilância – perspectivas da margem. São Paulo: Boitempo, 2018, p. 17-68.

Políticos Digitais: o que Postam em suas Redes Sociais os/as Vereadores/as de São Paulo

Maria Gorete Marques de Jesus¹

Resumo

A Internet se tornou fonte de pesquisa para as mais diversas áreas do conhecimento. O impacto digital no mundo político tem sido um fenômeno cada vez mais estudado, tendo em vista as possibilidades quanto a oferecer maior participação social da população e transparência dos órgãos públicos. Diante desse cenário, o objetivo do presente artigo é fazer uma análise do uso das redes sociais pelos/as vereadores/as da Câmara Municipal de São Paulo (legislatura 2020-2024). Para isso, realizamos uma investigação empírica acerca do uso das redes sociais pelos/as 55 parlamentares. O estudo indica que as redes sociais oferecem um amplo espaço de divulgação e difusão das atividades realizadas por esses atores políticos, sejam elas propriamente institucionais e relacionadas a práticas legislativas, sejam elas de cunho pessoal, opinativo ou cerimonial. Contudo, a natureza personalista, focada no “marketing pessoal”, reduz possibilidades de ampliar a divulgação de natureza mais programática e partidária.

Palavras-Chave: *Accountability*; Democracia Digital; Prestação de Contas; Redes Sociais; Vereadores/as.

Introdução

A Internet tem se tornado, cada vez mais, fonte de pesquisa para diversas áreas do conhecimento. As plataformas digitais de comunicação e interatividades,

1 Pós-doutoranda do Programa de Pós-Graduação do Departamento de Sociologia FFLCH-USP. Pesquisadora do Núcleo de Estudos da Violência da USP (NEV/USP). Doutora em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP). Professora-Adjunta A1 do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

como as chamadas redes sociais, permitem variadas análises nesse espaço, bem como a intensa circulação de informações e sociabilidades proporcionadas por essas redes (Rocha, 2018). Um número cada vez maior de pesquisadores/as tem identificado o “mundo digital” como um campo de frutíferas pesquisas, como fonte para estudos científicos e empíricos, emergindo como meio de coleta de dados (Costa, 2018; Rocha, 2018).

O impacto da internet no mundo político também representou uma grande oportunidade para se identificar possibilidades de maior participação social da população na esfera política no que se poderia considerar uma “democracia digital”, com potencial de maior inclusão dos cidadãos não apenas na construção da agenda pública, mas na deliberação das políticas, sobretudo no que se refere à instância decisória (Gomes, 2005)². Nesse sentido, proliferam estudos que têm como foco análises de como a Internet vem impactando o mundo político.

Discute-se em que medida essa ferramenta seria adequada para fortalecer a relação entre cidadãos e representantes, tornando viável novas formas de engajamento público, de participação e de comunicação e ampliando o desenvolvimento de uma sociedade cívica e democrática, ou se a internet seria mais uma forma de aprofundar essas desigualdades, como um mecanismo de dominação e exclusão (Contreiras, 2012). Talvez esse mundo digital possibilite ambos os fenômenos: tanto um maior acesso e participação da população na política quanto um aprofundamento de desigualdades, visto que nem todos/as têm acesso a esses meios ou os utilizam como um mecanismo de monitoramento e acompanhamento da vida pública. Um outro ponto a ser considerado é que a rede pode forjar essa participação, superestimando opiniões, por exemplo, e ser instrumentalizada para manipulação e autocomunicação massiva.

O fato é que as tecnologias da informação e comunicação (TICs) foram inseridas nas dinâmicas do campo político e precisamos compreender as diversas dimensões em que isso ocorre. Nesse sentido, observar as redes sociais e a maneira como os atores políticos utilizam esses recursos torna-se uma agenda de pesquisa importante.

Diante desse cenário, o objetivo do presente artigo é fazer uma análise do uso das redes sociais pelos/as vereadores/as da Câmara Municipal da cidade de São Paulo (legislatura 2020-2024) e examinar qual o perfil de comunicação

2 Sobre um balanço da literatura no tocante à democracia digital, ver Sampaio *et al.* (2022).

mobilizado por esses segmentos das elites parlamentares em âmbito municipal³. Nosso interesse pela temática surge a partir da revisão de outros trabalhos que têm tido como foco o mapeamento do uso das ferramentas disponíveis na internet por atores políticos, a mobilização desses dispositivos para interagir e se comunicar com o público (eleitor/a, seguidor/a, cidadão/ã etc.) e as possibilidades de compreender em que medida esse tipo de atuação contribui para a visibilidade da atuação parlamentar, espaço de *accountability*, transparência e prestação de contas dos/as parlamentares, que permitiriam um maior monitoramento de sua ação pelo público, numa área em que se discute o impacto das TICs na vida democrática.

Nesse sentido, este artigo contribui para o campo de trabalhos que avaliam a relação entre as TICs e os processos de representação política (em geral) e o impacto da internet com relação às atividades dos atores políticos e a forma como divulgam o exercício de seus mandatos (em particular). Outra contribuição diz respeito a análises da atuação dos/as parlamentares do município de São Paulo, algo ainda pouco empreendido pelos estudos já realizados, que tenderam a se concentrar na atuação de deputados/as federais e estaduais em plataformas digitais. Para isso, realizamos uma investigação empírica acerca do uso das redes sociais pelos/as 55 vereadores/as, focando no Facebook, Instagram e Twitter desses parlamentares, buscando responder às seguintes questões: como esses atores utilizam tais plataformas digitais? Que tipo de comunicação é realizada nesses ambientes virtuais? Que tipo de informação postam em suas redes sociais?

A nossa pesquisa avança no sentido de analisar os conteúdos postados por parlamentares, buscando compreender o tipo de comunicação realizado em suas redes sociais. Para isso, realizamos um estudo empírico de mapeamento das redes sociais dos/as vereadores/as de São Paulo e analisamos o conteúdo postado por esses atores políticos nos períodos de março e abril de 2022. Esse período de investigação tem relação com o contexto atual de transição de um momento de abertura sanitária pós-pandêmica, que permitiu o retorno das atividades presenciais. Além disso, corresponde a uma margem de um ano de atuação legislativa desses parlamentares, cujos mandatos foram assumidos no início de 2021. Vamos detalhar de forma mais aprofundada o processo de coleta junto às redes sociais na parte em que descrevemos a trajetória metodológica da pesquisa.

3 Agradeço às pesquisadoras do NEV-USP, Debora Piccirillo e Natasha Bachini, pela cuidadosa revisão e atenta leitura desse manuscrito. Gratidão pela preciosa contribuição.

O artigo está organizado da seguinte forma: inicialmente, descrevemos um panorama resumido de pesquisas que buscam analisar o uso das mídias sociais pelos atores políticos. Em seguida, descrevemos a metodologia adotada para a realização do levantamento de dados nas redes sociais dos/as parlamentares, com a identificação de padrões e construção de categorias de análises. Posteriormente, descrevemos os dados e articulamos os resultados com pesquisas que também buscaram analisar a forma como os atores políticos utilizam suas redes sociais.

Pesquisas sobre o Uso das Mídias Sociais pelos Atores Políticos

Boa parte da literatura sobre política e redes sociais se concentra na relação dos atores políticos com os/as usuários/as dessas plataformas em períodos eleitorais, analisando os impactos que esses dispositivos digitais exercem sobre as eleições⁴. Outra parte da literatura tem se dedicado a descrever e compreender essas relações fora dos períodos eleitorais⁵, buscando entender como os/as parlamentares têm se apropriado dessas tecnologias em seus mandatos e avaliando se tais usos aumentam a qualidade do trabalho parlamentar⁶. Nesse sentido, é possível dizer que as redes sociais se configuram como uma nova arena para a disputa política e são vistas como espaços estratégicos de comunicação com a população e, no período eleitoral, com o/a eleitor/a (Bitencourt, 2010).

Um conjunto de autores/as descreve as redes sociais digitais (Instagram, Twitter, Facebook, YouTube, dentre outras) como ambientes que tornam possível aos cidadãos se informarem diretamente, e em tempo real, sobre o que seus/suas representantes políticos estão fazendo, viabilizando um acompanhamento mais próximo dos exercícios parlamentares (Marques *et al.*, 2014). Parte da literatura indica que as razões que levam os atores políticos a utilizarem as redes sociais centram-se em alguns objetivos, tais como a possibilidade de estabelecer uma comunicação mais direta com a população, a necessidade de fortalecer meios de participação ou forjá-las, transparência e *accountability* e a oportunidade de promover imagens públicas (Marques *et al.*, 2014).

4 Estudos tais como os de Bachini (2013), Murta *et al.* (2017), Braga *et al.* (2018), Aggio (2018), Penteado *et al.* (2018), Cesarino (2020) e Reis *et al.* (2020).

5 Pesquisas tais como as de Braga e Cruz (2012), Contreiras (2012), Aleixo (2014), Araújo *et al.* (2017), Carlomagno *et al.* (2019), Barros *et al.* (2021) e Bernardes (2020).

6 Estudos tais como os de Almeida *et al.* (2020), Pereira *et al.* (2018), entre outros.

Outro ponto de destaque apontado pela literatura é que a constante aparição dos atores políticos nas mídias é um elemento estratégico para que possam se manter em seus cargos, quer para que sejam reeleitos/as quer para que elejam candidatos/as alinhados/as a eles/as. Portanto, com o advento das novas mídias digitais, o sucesso ou fracasso de um mandato parlamentar ou executivo não depende mais exclusivamente de ter sua imagem veiculada nas mídias tradicionais, mas inclui fazer uma boa gestão da sua imagem pública nas redes sociais. Sem o filtro dos meios tradicionais de comunicação, os atores políticos podem propor os temas que consideram mais relevantes e direcionar a comunicação aos perfis que mais lhes interessam (Bitencourt, 2010).

Relacionado a isso está o fato de que os atores políticos passaram a utilizar as redes sociais justamente para se tornarem eles próprios produtores e difusores de conteúdos políticos, configurando o chamado fenômeno *egocasting*, em que a produção, seleção e reprodução dos conteúdos de mídia são realizados de forma personalizada, se conformando aos objetivos dos/as parlamentares e acentuando com isso o poder de agência de quem produz o conteúdo da informação (Barros *et al.*, 2021).

Com relação ao conteúdo propriamente dito, algumas pesquisas indicam um perfil variado de postagens realizadas pelos parlamentares em suas redes sociais. Braga e Cruz (2012)⁷ identificaram cinco tipos: 1) *clientelista* – em que se busca dar visibilidade ao uso de recursos ou execução de serviços/obras; 2) *ênfase na atividade parlamentar* – em que se utiliza a plataforma para divulgar atividades parlamentares; 3) *ênfase na atividade do partido* – com maior visibilidade aos símbolos e propostas partidárias; 4) *ênfase em interesses setoriais de várias naturezas* – em que se dá maior visibilidade aos vínculos com movimentos e organizações de várias naturezas; 5) *maior densidade ideológico-programática* – com a difusão de propostas ideológico/programáticas, tais como causas ambientais, defesa dos animais, combate à corrupção etc. Essa tipologia constituiu um importante mapa para compreender de que maneira esses parlamentares estaduais estavam utilizando seus websites.

⁷ A pesquisa foi realizada em websites de deputados/as estaduais brasileiros da legislatura compreendida entre os anos de 2007 e 2011 (16ª legislatura) na maior parte das assembleias legislativas brasileiras. Os dados foram coletados durante o 2º semestre de 2010. Os autores também coletaram informações do perfil sociopolítico (região, partido, posicionamento ideológico etc.) dos parlamentares para traçarem um perfil da utilização das novas tecnologias por um segmento das elites parlamentares brasileiras no período pesquisado.

A pesquisa de Almeida *et al.* (2020) também construiu uma tipologia interessante para identificar padrões de atuação de parlamentares brasileiros/as e o uso que fazem do Facebook. A partir das análises de páginas de parlamentares, os autores identificaram quatro tipos de relação entre os atores políticos e sua audiência: 1) *agenda extraordinária* – postagens de conteúdo relacionado a questões políticas “emergenciais”; 2) *agenda ordinária* – postagens de atividades cotidianas parlamentares; 3) *assuntos pessoais* – postagens relacionadas à vida pessoal; 4) *assuntos não políticos strictu sensu* – postagens cujo conteúdo não é considerado nem político nem pessoal, tais como citações de passagens bíblicas, frases motivacionais etc. (Almeida *et al.*, 2020).

O presente artigo se soma às pesquisas que buscam compreender como parlamentares mobilizam suas plataformas de mídias sociais durante o cumprimento de seus mandatos.

Construção da Pesquisa e Metodologia Empregada

Um primeiro mapeamento foi realizado no site da Câmara de Vereadores da cidade de São Paulo⁸ durante o mês de março de 2022, com o objetivo de identificar em quais redes sociais os/as parlamentares tinham conta. Além dessa informação, coletamos outros dados sobre o perfil dos/as vereadores/as disponíveis no site, tais como idade, partido ao qual estão vinculados/as, mandato etc. Essas informações nos fornecem um quadro do perfil dos membros que compõem o parlamento municipal. Infelizmente, não foi possível coletar o dado sobre cor/raça porque não há esse tipo de informação no perfil de todos/as os/as vereadores/as, sobretudo por ser um tipo de identificação que depende de autodeclaração.

Em seguida, após mapear as redes sociais, tais como Facebook, Instagram, Twitter, Youtube e se tinham website, conferimos cada um dos endereços para nos certificar de que eram contas ativas e atualizadas, isso porque alguns/mas vereadores/as tinham contas durante o período de campanha que deixaram de ser atualizadas após terem sido eleitos/as. Com relação ao conteúdo daquilo que é postado pelos/as parlamentares, observamos qual era o teor da informação publicada, se ela era de cunho pessoal, ou seja, mais focada na vida privada e cotidiana do/a vereador/a, se era institucional, em que o/a parlamentar relata mais suas atividades enquanto vereador/a da cidade, ou se as redes eram utilizadas pelos/as parlamentares para divulgarem seus respectivos partidos. Essa coleta nos permitiu

8 Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/vereadores/>.

construir tipologias, inspiradas nas realizadas pelos estudos de Braga e Cruz (2012) e Almeida *et al.* (2020), descritas na seção de pequena revisão da literatura. No âmbito do nosso recorte de pesquisa, é importante destacar que as análises foram feitas nas postagens da linha do tempo dessas redes sociais, ou seja, não compõem o recorte da nossa pesquisa os *stories* ou outras modalidades de comunicação.

O procedimento de pesquisa consistiu em acessar todas as redes sociais das quais os/as vereadores/as tinham conta e coletar informações das postagens realizadas nos meses de março e abril de 2022. Esse período representou uma atenuação das medidas de restrição sanitária da pandemia, em que os/as parlamentares voltaram a frequentar presencialmente os trabalhos na Câmara. Contudo, um dos legados da pandemia foi a intensificação do uso das mídias sociais para o contato com a população e maior divulgação das atividades dos/as parlamentares (Mitozo, 2020). Assim, mesmo com o retorno às atividades presenciais, a comunicação nas redes parece ter permanecido como estratégia de comunicação importante.

As postagens foram analisadas e inseridas em um roteiro semiestruturado elaborado para possibilitar a construção de categorias de análise. Em seguida, as informações foram compiladas e inseridas em um banco de dados no formato Excel criado para possibilitar a sistematização dos dados e alguns cruzamentos possíveis, de modo a realizar uma descrição de como esses/as parlamentares fazem uso das redes sociais. Trata-se de uma pesquisa exploratória e que busca levantar alguns temas para a reflexão desses espaços digitais como ambientes de maior prestação de contas dos/as parlamentares à população. É importante que se diga que a análise realizada não contabilizou o perfil das postagens uma a uma no período investigado, mas buscou construir uma caracterização das postagens que predominavam na linha do tempo das redes dos/as vereadores. Ou seja, nossa unidade de análise não foi o número de postagens, mas o tipo de postagem por rede social. Sendo assim, podemos dizer que a unidade de análise aplicada foi com relação à rede social e não ao número de postagens. Essa questão ficará mais clara ao descrevermos esses dados.

Descrição do Perfil dos/as Vereadores/as

Antes de descrever as análises das postagens dos/as vereadores/as, acreditamos ser importante visualizar o perfil dos/as parlamentares da Câmara Municipal da cidade de São Paulo no período compreendido por nossa pesquisa. O site da Câmara de Vereadores/as do município de São Paulo nos possibilitou acessar algumas informações sobre o perfil dos/as parlamentares, tais como

idade, partido, carreira profissional que exerce ou exercia antes de assumirem o mandato, entre outros dados. No entanto, um dado que seria importante ter sido coletado, mas que não foi possível pelo site, diz respeito à autodeclaração étnico-racial dos/as vereadores/as.

Conforme podemos ver na tabela 1, o parlamento da cidade à época era composto por 76% de homens cisgênero, 20% de mulheres cisgênero, além de um vereador transgênero e uma vereadora transgênero. Esse dado demonstra que a representação legislativa do município era majoritariamente composta por homens cisgênero, evidenciando uma sub-representação de gênero feminino e de pessoas transgênero ou não-binárias.

Tabela 1 – Gênero dos/as vereadores/as

	N	%
Masculino	42	76%
Feminino	11	20%
Transgênero Masculino	1	2%
Transgênero Feminino	1	2%
Total	55	100%

Fonte: Elaborada pela autora com dados do site: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/vereadores/>. Acesso em: março 2022.

De acordo com a Fundação SEADE (2022)⁹, o município apresenta uma população estimada em 11.960.216 pessoas, sendo 52% composta por mulheres, ou seja, percentual superior ao da população masculina (48%)¹⁰. A comparação entre o total de mulheres na população paulistana em relação a sua representação na Câmara de Vereadores reafirma a desigualdade de representação feminina no parlamento municipal (Meireles e Rubim Andrade, 2017), uma questão compreendida como um problema político a ser enfrentado (Rezende, 2017; Miguel e Biroli, 2010).

Com relação à faixa etária, a Câmara apresentava um perfil de vereadores/as com a maioria se concentrando em porcentagens mais elevadas nas idades entre 41 a 60 anos (38%) e entre 61 a 80 (38%). Os/as vereadores/as com idades entre 20 e 41 anos representavam 22%. Havia um vereador com idade superior a 81 anos.

⁹ Disponível em: <https://populacao.seade.gov.br/>. Acesso em: 13 abril 2022.

¹⁰ À época da pesquisa, os partidos que apresentavam vereadoras eram Novo (2), Podemos (1), PSD (1), PSDB (2), PT (1), União Brasil (1) e PSOL, único partido que apresentava um quadro majoritário de mandatos de mulheres (3), com uma bancada feminista e uma vereadora transgênero.

Tabela 2 – Faixa etária dos/as vereadores/as

	N	%
20 – 40	12	22%
41 – 60	21	38%
61 – 80	21	38%
81 – 90	1	2%
Total	55	100%

Fonte: Elaborada pela autora com dados do site: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/vereadores/>.
Acesso em: março 2022.

Também buscamos informação sobre a origem profissional dos/as vereadores/as. Para facilitar a elaboração desse dado, reunimos as profissões e atividades descritas no site da Câmara e as dividimos nas seguintes categorias: setor público, setor privado, movimento social/organização da sociedade civil e profissional liberal. Pode-se observar que 40% dos/as vereadores/as trabalhavam como profissionais liberais, 25% trabalhavam no setor público, 23% no setor privado e 12% vieram dos movimentos sociais ou de organizações da sociedade civil.

Tabela 3 – Atividade profissional dos/as vereadores/a

Profissão	N	%
Profissional liberal	16	40%
Setor público	10	25%
Setor privado	9	23%
Movimentos Sociais	5	12%
Total	55	100%

Fonte: Elaborada pela autora com dados do site: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/vereadores/>.
Acesso em: março 2022.

Em relação à legenda partidária, tem-se que o União Brasil, o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) apresentavam todos, respectivamente, oito vereadores/as. O Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) apresentava 6, o Republicanos e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) tinham 4 vereadores, respectivamente.

Tabela 4 – Distribuição partidária

PARTIDO	N	%
Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	8	15%
Partido dos Trabalhadores (PT)	8	15%
União Brasil	8	15%
Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)	6	11%
Movimento Democrático Brasileiro (MDB)	4	7%
Republicanos	4	7%
Novo	3	5%
Podemos	3	5%
Partido Liberal (PL)	2	4%
Partido Social Democrático (PSD)	2	4%
Partido Socialista Brasileiro (PSB)	2	4%
Partido Progressista (PP)	1	2%
Partido Social Cristão (PSC)	1	2%
Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	1	2%
Partido Verde (PV)	1	2%
Solidariedade	1	2%
Total	55	100%

Fonte: Elaborada pela autora com dados do site: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/vereadores/>.
Acesso em: março 2022.

Com relação ao mandato, a Câmara de Vereadores de São Paulo apresentava 65% de parlamentares municipais veteranos/as, ou seja, que já estavam em seu segundo mandato (33%), terceiro (5%), quarto (6%), quinto (6%), sexto (9%) ou mais (oitavo 4% e nono 2%). Cerca de 35% dos/as vereadores/as estavam cumprindo seu primeiro mandato. Esses dados mostram que a maioria dos parlamentares municipais era experiente na Casa.

Tabela 5 – Quantidade de mandatos dos/as vereadores/as

Mandato	N	%
Primeiro	19	35%
Segundo	18	33%
Terceiro	3	5%
Quarto	3	5%
Quinto	3	5%
Sexto	5	9%
Oitavo	2	4%
Nono	1	2%
sem informação	1	2%
Total	55	100%

Fonte: Elaborada pela autora com dados do site: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/vereadores/>. Acesso em: março 2022.

Ainda considerando a questão de gênero, um dos dados interessantes que encontramos nesse levantamento do perfil dos/as vereadores/as é o de que, entre as mulheres, o número de vereadoras que estava no primeiro mandato era de 58%, sendo que, entre os vereadores homens, essa porcentagem era de 29%. Entre estes, a maioria já estava no segundo mandato (38%) ou mais.

Agora que descrevemos o perfil dos/as vereadores/as da cidade de São Paulo no período englobado por nossa pesquisa, passaremos a uma descrição de quais redes sociais esses/as parlamentares utilizavam no seu dia a dia para, em seguida, compreender que tipo de comunicação eles mobilizavam por meio dessas plataformas digitais.

Os/As Vereadores/as e as Plataformas Digitais

A rápida expansão das tecnologias digitais, especialmente das mídias sociais, amplificou as arenas discursivas dos atores políticos, fazendo parte, inclusive, do fazer política. No caso específico da atuação parlamentar, surge o fenômeno denominado *mandatos digitais* ou *gabinetes digitais* (Carlomagno *et al.*, 2019), que consiste na utilização de um conjunto de ferramentas e plataformas digitais para os atores políticos se comunicarem de forma direta e customizada com a população e, mais especificamente, com suas bases eleitorais, apoiadores/as e seguidores/as. Portanto, para a presente pesquisa, era de suma importância elencar quais eram as plataformas utilizadas pelos/as parlamentares municipais.

As informações contidas na página da Câmara dos/as Vereadores/as nos permitiram coletar os dados sobre quais eram as redes sociais e canais digitais utilizados pelos/as parlamentares: Facebook, Instagram, Twitter, Youtube e website. Conforme pudemos verificar, a maioria dos/as vereadores/as (45%) utilizava Facebook, Instagram, Twitter e tem website, 38% tinham conta em todas as plataformas pesquisadas, 7% tinham conta apenas no Facebook, Instagram e Youtube, 6% no Facebook, Instagram e Twitter e 4% tinham conta apenas no Facebook e Instagram. Chama a atenção que todos/as os/as parlamentares tinham conta no Facebook e no Instagram, tornando essas plataformas as mais utilizadas por esses atores.

Tabela 6 – Conta dos/as vereadores/as nas redes sociais

Redes Sociais	N	%
Face, Insta, Twitter, Website, Youtube	21	38%
Face, Insta, Twitter, Website	25	45%
Face, Insta, Youtube	4	7%
Face, Insta, Twitter	3	6%
Face, Insta	2	4%
Total	55	100%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de levantamento nas redes sociais dos/as vereadores/as (março/abril de 2022)

É possível que os/as vereadores/as tinham entre seus assessores e equipe de gabinete profissionais das áreas da comunicação, TI e marketing, tendo em vista a relevância desse meio de comunicação e interação dos atores políticos com o público. No entanto, nossos dados não nos permitiram acessar esse tipo de informação, no sentido de saber quais parlamentares apresentavam uma equipe profissional voltada para a atividade de atualização cotidiana das redes sociais desses atores políticos. Esse é um ponto importante porque, em algumas das redes pesquisadas, era possível perceber um conteúdo mais elaborado e visualmente trabalhado. Em outros, era possível observar uma elaboração mais restrita, com menos recursos visuais e mais simples. Retomando aqui a ideia de gabinetes digitais (Carlomagno *et al.*, 2019), a profissionalização de uma equipe focada na produção de conteúdo a ser postado nas redes sociais pode fazer toda a diferença na propagação e engajamento do que está sendo feito pelo/a parlamentar, sobretudo com adoção de estratégias de gestão de tais plataformas, com a combinação de recursos de multimídia e outros recursos de comunicação. Assim,

se o gabinete conta com uma equipe especializada concentrada na produção de acordo com mecanismos de marketing aplicados ao mundo digital (Barros *et al.*, 2021), a dinâmica desses gabinetes virtuais atende a uma esfera mais ampla de atuação do/a parlamentar.

Apesar de não sabermos quais vereadores/as têm ou não equipe de comunicação para as redes sociais, parece-nos importante compreender como os/as parlamentares usam essas ferramentas digitais, como mobilizam suas redes sociais. Por termos identificado que as redes sociais mais utilizadas pelos parlamentares são o Facebook, o Instagram e o Twitter, concentramos as análises sobre o conteúdo do que é postado nessas plataformas, excluindo, portanto, o Youtube e os websites do quadro de análises. Nossa unidade de análise, portanto, foram as redes e não o número de postagens realizadas nessas respectivas plataformas. Assim, no próximo item descreveremos que tipo de comunicação era realizada pelos/as vereadores/as nas redes sociais selecionadas.

Um dado importante sobre as redes sociais desses/as parlamentares é o número de seguidores/as que eles/as apresentam nessas plataformas. Durante o levantamento realizado nesses ambientes virtuais, coletamos a informação sobre o total de seguidores/as desses atores políticos, levando em consideração o período da pesquisa, de março a abril de 2022. Para facilitar o processo de sistematização e análise de dados, agrupamos os números de seguidores/as em intervalos quantitativos, por exemplo, de 100 a 60 mil, de 60 mil a 120 mil seguidores, e assim por diante. Desse modo, a tabela 7 mostra a porcentagem de parlamentares que possuem determinada quantidade de seguidores/as em cada uma das redes sociais analisadas. Essa estratégia nos permitiu observar quantos vereadores/as tinham mais ou menos seguidores e em quais redes sociais.

Quando comparamos as três redes sociais (Facebook, Instagram e Twitter), é possível perceber que os/as vereadores/as tinham relativamente mais seguidores no Facebook do que nas outras redes sociais. De acordo com a tabela 7, 33% dos/as parlamentares tinham entre 60 e 120 mil seguidores nessa plataforma digital. Esse dado está em consonância com a pesquisa de Barros *et al.* (2021)¹¹, que identificou que mais de dois terços dos/as parlamentares federais respondentes do seu estudo apontaram o Facebook como sua rede social de maior prioridade. Apesar de a nossa pesquisa se basear no número de seguidores/as

11 A pesquisa de Barros *et al.* (2021) é baseada em dados de um questionário eletrônico respondido pelos assessores de mídias sociais dos gabinetes parlamentares, totalizando 155 informantes, o que corresponde a 30,21% do total dos 513 gabinetes parlamentares.

e não no que os/as parlamentares indicam como rede social prioritária para a postagem de seus conteúdos, os dados coincidem e sinalizam que o Facebook ainda é um ambiente privilegiado de disseminação das atividades parlamentares desses atores políticos.

Tabela 7 – Número de seguidores por Rede Social

SEGUIDORES	FACE	%	INSTA	%	TWITTER	%
100 - 60.000	24	43%	45	82%	39	72%
60.001 - 120.000	18	33%	2	3%	2	4%
120.001 - 240.000	5	9%	1	2%	1	2%
240.001 - 360.000	2	3%	3	5%	0	0%
540.000 - 800.000	2	4%	2	4%	2	4%
880.000 - 1.800.000	2	4%	1	2%	0	0%
3.400.000	0		1	2%	0	0%
Página não encontrada/ não tem conta	2	4%	0	0%	11	18%
Total Geral	55	100%	55	100%	55	100%

Fonte: Elaborada pela autora a partir de levantamento nas redes sociais dos/as vereadores/as (março/abril2022)

No Instagram e no Twitter, a maioria dos os/as vereadores/as não ultrapassavam os 60 mil seguidores (82% e 72% dos/as vereadores, respectivamente). Chama a atenção também que o Twitter era a rede social menos utilizada por esses/as parlamentares, sendo que 18% não tinham conta nessa plataforma, ao contrário do que ocorria com o Instagram, que era utilizado por todos/as os/as parlamentares. Há aqueles/as que apresentavam um significativo número de seguidores/as, tanto no Facebook quanto no Instagram. Na época da pesquisa, os vereadores Eduardo Suplicy (PT) e Tammy Miranda (PL) apresentavam, respectivamente, 880 mil seguidores e 1 milhão e 800 mil seguidores no Facebook. Com relação ao Instagram, Tammy Miranda (PL) aparece novamente com um número expressivo de seguidores, 3 milhões e 400 mil. Em seguida, tem-se o vereador Felipe Becari (União Brasil), com 1 milhão e 600 mil seguidores, números bastante altos em comparação aos/às demais parlamentares¹².

12 O vereador Felipe Becari é policial civil e ativista da causa dos direitos dos animais, possuindo milhares de seguidores mesmo antes de entrar para a política partidária. Possui, portanto, um perfil de uso das redes sociais um pouco diferente dos/as demais vereadores/as.

Tipo de Postagem

Para analisarmos o tipo de comunicação realizada pelos/as vereadores/as nessas redes sociais, construímos, a partir das análises realizadas nas postagens desses atores políticos¹³, duas categorias que caracterizam o conteúdo da mensagem postada na linha do tempo de cada rede social: 1) *expositivo* – diz respeito a postagens que expõem alguma atividade do/a parlamentar; 2) *informativo* – diz respeito a postagens que pretendem informar a audiência sobre algum direito, alguma decisão política ou orientação sobre algum tema ou acontecimento.

Identificamos que a maioria dos/as vereadores/as (75%) utilizava o Facebook tanto de forma expositiva quanto informativa, ou seja, mobilizavam esse canal como um modo de expor sua atuação parlamentar, divulgar suas atividades externas ou dentro da Câmara e também como um veículo de disseminação de informações tais como direitos, informes de ações do município, dentre outros conteúdos de natureza mais informativa. Em seguida, 18% dos/as vereadores/as priorizavam postagens de natureza mais expositiva nessa plataforma, com divulgação de atividades que podem estar relacionadas ao mandato ou não, tais como postagens de eventos familiares, participação em cultos etc.

Tabela 8 – Formato da comunicação utilizada nas redes sociais

Formato da comunicação utilizada	FACE	%	INSTA	%	TWITTER	%
Informativo/expositivo	41	75%	39	71%	24	44%
Expositivo	10	18%	15	27%	7	13%
Página não atualizada	3	5%	0	0%	14	25%
Informativo	0	0%	1	2%	0	0
Não tem	1	2%	0	0%	10	18%
Total	55	100%	55	100%	55	100%

Fonte: Elaborada pela autora a partir de levantamento nas redes sociais dos/as vereadores/as (março/abril 2022)

Com relação ao Instagram, a maioria dos/as vereadores/as também utilizava com maior frequência um formato de comunicação Informativo/Expositivo, correspondendo a 71%. No entanto, aqui percebemos que o formato apenas expositivo era mais mobilizado do que no Facebook, representando 27%. Talvez essa

13 Nossas tipologias com relação ao conteúdo das postagens foram inspiradas pelas pesquisas de Braga e Cruz (2012) e Almeida *et al.* (2020).

pequena diferença esteja relacionada ao formato da plataforma, que privilegia imagens e conteúdos audiovisuais (Barros *et al.*, 2021). O formato informativo/expositivo/interativo correspondeu a 6% dos casos.

Com relação ao Twitter, a configuração do formato da comunicação dos/as vereadores/as nessa plataforma era bem distinta da configuração das demais redes sociais. Boa parte dos/as vereadores/as ou tinha a conta inativa, ou seja, não atualizava essa rede social (25%), ou não tinha conta no Twitter (18%), o que totaliza cerca de 43% de parlamentares que não o utilizavam.

Conteúdo das Postagens

Analisamos também um outro nível de postagens realizadas nas redes sociais pelos/as vereadores/as, que diz respeito ao conteúdo mobilizado por esses/as parlamentares nessas plataformas. Construímos três categorias para analisarmos esse aspecto: 1) *personalista* – diz respeito à postagem com conteúdo focado na figura pessoal do/a parlamentar, ou seja, desvinculado de uma divulgação mais partidária ou institucional; 2) *parlamentar/institucional* – diz respeito à postagem de conteúdo focado na divulgação de atuação do/a vereador/a na Câmara de Vereadores e/ou em atividades externas, cujo teor tem relação direta com sua função parlamentar (cumprimento de agenda, presidir ou compor comissão etc.); 3) *partidário* – diz respeito à postagem de conteúdo focado em dar visibilidade a atividades partidárias e de divulgação dessa legenda. Na análise das postagens foi possível perceber que, no Facebook (31%) e no Instagram (33%), os/as parlamentares postavam tanto conteúdo parlamentar/institucional quanto personalista. Mas também havia vereadores/as que privilegiavam a postagem de conteúdo mais personalista em suas redes sociais, sobretudo no Instagram. De acordo com os dados, 36% dos/as parlamentares mobilizavam o Instagram para divulgar conteúdo concentrado na propagação da sua imagem pessoal, mais do que no Facebook, que apresentou 31% de vereadores/as com esse perfil. Um quinto desses atores políticos publicavam conteúdo voltado para a divulgação de sua atividade parlamentar, tanto no Facebook (20%) quanto no Instagram (20%). Poucos/as mobilizavam suas redes para a divulgação dos partidos aos quais estavam vinculados, representando apenas 9% dos casos no Facebook, 9% no Instagram e 6% no Twitter.

Tabela 9 – Perfil de comunicação da Rede

Perfil de comunicação da Rede	FACE	%	INSTA	%	TWITTER	%
Institucional/Parlamentar, personalista	17	31%	18	33%	10	18%
Personalista	17	31%	20	36%	10	18%
Institucional/Parlamentar	11	20%	11	20%	8	15%
Institucional/Parlamentar, partidário	5	9%	5	9%	3	6%
Página não atualizada/Inativa	4	7%	0	0%	14	25%
Institucional/Parlamentar, personalista, partidário	1	2%	1	2%	0	0%
Não tem conta	0	0%	0	0%	10	18%
Total	55	100%	55	100%	55	100%

Fonte: Elaborada pela autora a partir de levantamento nas redes sociais dos/as vereadores/as (março/abril 2022)

Esses dados reforçam os diagnósticos já existentes na literatura de que as redes sociais aprofundam a individualização e personalização dos/as parlamentares, constituindo-se um processo de desinstitucionalização e despartidarização da ação política (Manin, 2013; Barros *et al.*, 2021). Conforme Barros *et al.* (2021), no caso da política parlamentar isso significa que os atores políticos vão agir de forma personalizada e individualizada, cujo propósito parece ser o de se tornar uma marca política, desvinculada da instituição (parlamento) e do partido. “Os vínculos institucionais e partidários são acionados de forma estratégica, apenas em situações e circunstâncias específicas, quando atendem às lógicas do *egocasting*” (Barros *et al.*, 2021, p. 10). De acordo com os autores, essas estratégias se alinham a alguns conceitos mais recentes das teorias políticas, como o da democracia de públicos (Manin, 2013), que destaca a centralidade da personalização política e o uso de plataformas digitais para mediar a relação entre representantes e representados/as, em detrimento das organizações partidárias.

De maneira geral, podemos dizer que os/as vereadores/as da cidade de São Paulo recorrem às redes sociais, sobretudo ao Facebook e ao Instagram, para divulgar suas rotinas de trabalhos parlamentares, participação em eventos e cerimônias, atividades externas e contato com outros atores da esfera política, bem como utilizam esse espaço para difundir suas opiniões, expor posicionamentos diante de fatos e acontecimentos públicos e, eventualmente, momentos com a família e amigos. Contudo, chama a atenção que poucos/as aproveitem esse espaço para difundir o próprio partido, reforçando o personalismo como

estratégia de construção da imagem pública, descolada da legenda partidária à qual estão ligados, conforme identificado também em outras pesquisas (Braga e Cruz, 2012; Manin, 2013; Amaral, 2016; Barros *et al.*, 2021). Não é possível saber, navegando nas redes sociais da maioria desses parlamentares, a qual partido estão vinculados, exceto no caso do PT e do PSOL, em que os/as vereadores/as dessas legendas se destacam por mobilizarem mais a imagem de seus partidos. Ou seja, na maior parte das vezes, a ênfase da atuação dos/as parlamentares nesses espaços virtuais se dá pelo “marketing pessoal” e não por meio do engajamento dos/as usuários/as em discussões de temas públicos (Marques *et al.*, 2014).

É importante destacar que, no período de nossa pesquisa, havia dois mandatos coletivos atuantes na Câmara: a Bancada Feminista e o Coletivo Quilombo Periférico, ambos com divulgação de atividades realizadas por seus membros, em que a atuação se concentra no mandato coletivo, com objetivos programáticos, o que os diferencia dos demais mandatos, que são unitários e mais personalistas. Seria interessante aprofundar pesquisas com relação a essa modalidade de mandato e os usos que fazem de suas redes digitais, tendo em vista a composição, as atividades e a forma como exercem seus mandatos legislativos.

Considerações Finais

A literatura indica que as novas tecnologias digitais impactam em algumas dimensões da representação política. Elas podem agregar *accountability*, reduzindo os custos da comunicação entre representantes e representados/as e tornando essa relação mais permanente ao longo do tempo (Braga e Cruz, 2012). Também fazem vislumbrar um ambiente com potencial de ampliação do escopo de prestação de contas dos atores políticos, em que as redes se tornam vitrine de sua atuação para o público em geral. Contudo, a literatura reforça que há uma tênue linha entre um espaço para disseminar ideias políticas e ampliar a participação cívica e uma mera vitrine de exibição da intimidade, já que alguns parlamentares postam muito conteúdo não restrito à esfera política, mas também da esfera privada (Bitencourt, 2010). Certamente, essa não deixa de ser uma estratégia, pois mostrar a intimidade significa comunicar ao eleitorado, seguidores e público em geral uma proximidade maior, um vínculo que se estabelece para além dos limites da vida política.

Os dados apresentados neste artigo indicam que as redes sociais oferecem um amplo espaço de divulgação e difusão das atividades realizadas pelos/as parlamentares, sejam elas propriamente institucionais e relacionadas à atividade legislativa, sejam elas de cunho pessoal, opinativo ou cerimonial. A exposição

dos/as vereadores/as por esses meios possibilita ao público, seguidores ou não de suas plataformas digitais, ter conhecimento do que o/a parlamentar está fazendo, ao que tem dedicado atenção e prioridade, quais são seus projetos e o perfil de sua vereança.

Conforme demonstrado pelos dados de nossa pesquisa, os/as vereadores/as da cidade de São Paulo utilizam as redes sociais, sobretudo o Facebook e o Instagram, para divulgar suas rotinas de trabalhos parlamentares e demais eventos, bem como as utilizam para difundir suas opiniões e posicionamentos, mas também expor momentos com familiares e amigos. Poucos utilizam esse espaço para difundir seu partido, reforçando o personalismo como estratégia de construção da imagem pública. Esse tipo de perfil mais partidário foi encontrado, com maior frequência, nas redes sociais dos/as vereadores/as ligados/as às legendas partidárias do PT e do PSOL, em que os/as parlamentares mobilizam mais a imagem de seus partidos. Com essa exceção, o que vemos é a maioria dos membros do parlamento municipal enfatizarem uma atuação voltada ao “marketing pessoal” e não ao engajamento dos/as usuários/as para discussões de temas públicos (Marques *et al.*, 2014).

Há, portanto, alguns limites presentes nos formatos comunicacionais das redes sociais, de vez que se concentram na imagem dos indivíduos e em sua propagação mais do que podem se concentrar em práticas de participação e da intervenção na decisão política. Assim, como aponta a literatura, seguem um modelo de *egocasting*, que reforça as tendências de individualização do mandato e de desinstitucionalização das atividades políticas (Barros *et al.*, 2021). Nesse sentido, a mobilização dos/as parlamentares em mídias sociais pode ser transformada em mera exibição individual, substituindo suas identidades partidárias ou institucionais enquanto membros da classe política por um reforço de sua imagem pública personalizada (Barros *et al.*, 2021).

A presente pesquisa não é capaz de dizer o quanto os/as vereadores/as estão mesmo interessados/as em prestar contas aos cidadãos, eleitores/as ou não, mas os dados indicam que há, pelos menos, uma exposição da figura do parlamentar que torna possível o monitoramento de sua atuação por parte do público. Assim, mesmo que ainda se concentrem na imagem pessoal do/a parlamentar e de suas ações, as redes permitem algum tipo de fiscalização e julgamento por parte do cidadão, que pode recorrer a tal recurso para saber o que seu/sua vereador/a está fazendo e como tem exercido seu mandato parlamentar.

Referências

- AGGIO, Camilo. Campanhas on-line, Twitter e democracia: a interação entre campanhas e eleitores nas eleições presidenciais brasileiras de 2010. In: MAIA, Rousiley C. M.; PRUDENCIO, Kelly; VIMIEIRO, Ana Carolina (orgs.). *Democracia em ambientes digitais: eleições, esfera pública e ativismo*. Salvador: EDUFBA, 2018. p. 49-73.
- ALEIXO, Tayra. Elementos pessoais e participação política em perfis de vereadores de Itupeva/SP no Facebook. In: *Seminário de Mídia, política e eleições*, PUC São Paulo, n. 3, 3-4 nov., São Paulo, 2014. [Anais]. São Paulo, 2014.
- DO NASCIMENTO DE ALMEIDA, H.; GOMES PEREIRA, M. A.; SILVEIRA FERREIRA, M. A.; TORRES QUINTÃO, T. “Tamo junto?” Parlamentares e mídias sociais: uma tipologia dos padrões de atuação de deputados federais no facebook. *Sociedade e Cultura*, Goiânia, v. 23, 2020. DOI: 10.5216/sec.v23i.59035. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/59035>. Acesso em: 30 jan. 2025.
- ARAÚJO, Ronaldo Ferreira; TRAVIESO-RODRÍGUEZ, Crispulo; SANTOS, Sarah Rúbia de Oliveira. Comunicação e participação política no Facebook: análise dos comentários em páginas de parlamentares brasileiros. *Informação & Sociedade: Estudos*, João Pessoa, v. 27, n. 2, p. 279-290, maio/ago. 2017.
- BACHINI, Natasha. As cibercampanhas no Brasil: uma análise dos Twitters de Dilma, Serra e Marina em 2010. *Ponto-e-Vírgula*, n. 12, p. 135-164, 2013.
- BARROS, Antonio T. de; BERNARDES, Cristiane Brum; FARIA, Cristiano F. S. de; BUSANELLO, Elisabete. Do *egocasting* aos gabinetes digitais: o uso de lives, stories e podcasts pelos deputados federais brasileiros. *Contextualizaciones Latinoamericanas*, ano 14, v. 2, n. 25, jul.-dez. 2021.
- BERNARDES, C. B. Engajamento público e o uso institucional do Facebook nas assembleias legislativas da Região Sudeste. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 76, p. e003, 2020.
- BITENCOURT, S. Características da presença de representantes políticos nas redes sociais. *Animus*. *Revista Interamericana de Comunicação Midiática*, [s. l.], v. 9, n. 18, 2010. DOI: 10.5902/217549772439. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/animus/article/view/2439>. Acesso em: 30 jan. 2025.
- BRAGA, S.; CARLOMAGNO, M. Eleições como de costume? Uma análise longitudinal das mudanças provocadas nas campanhas eleitorais brasileiras

pelas tecnologias digitais (1998-2016). *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 26, p. 07-62, maio 2018.

BRAGA, Sérgio; CRUZ, Letícia Carina. Elites parlamentares e novas tecnologias: um estudo sobre o uso da internet pelos deputados estaduais brasileiros da 16^a legislatura (2007-2011). *Textos para Discussão*, Curitiba, n. 4, p. 1-37, ago. 2012.

CARLOMAGNO, Márcio; BRAGA, Sérgio; WISSE, Fernando. Gabinetes digitais: o papel da comunicação online na rotina parlamentar. *E-Legis*, Brasília, DF, v. 12, n. 29, p. 104-132, maio/ago. 2019.

CESARINO, Letícia. Como vencer uma eleição sem sair de casa: a ascensão do populismo digital no Brasil. *Internet e Sociedade*, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 92-120, fev. 2020.

CONTREIRAS, Patrícia. Deputadas parlamentares e redes sociais – o mito das redes como facilitadoras de proximidade entre os políticos e os cidadãos. *Media & Jornalismo*, [s. l.], v. 11, n. 21, p. 145-158, Edição especial, jun. 2012.

COSTA, B. R. L. Bola de Neve virtual: O uso das redes sociais virtuais no processo de coleta de dados de uma pesquisa científica. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, [s. l.], v. 7, n. 1, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/24649>. Acesso em: 30 jan. 2025.

GOMES, Wilson. Internet e participação política em sociedades democráticas. *Revista Famecos*, Porto Alegre, n. 27, agosto, p. 58-78, 2005.

MANIN, Bernard. A democracia do público reconsiderada. *Novos estudos - CEBRAP*, n. 97, p. 115-127, 2013.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida; AQUINO, Jakson Alves de; MIOLO, Edna. Parlamentares, representação política e redes sociais digitais: perfis de uso do Twitter na Câmara dos Deputados. *Opinião Pública*, Campinas, v. 20, n. 2, p. 178-203, ago. 2014.

MEIRELES, Fernando; RUBIM ANDRADE, Luciana Vieira. Magnitude eleitoral e representação de mulheres nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política* [online], v. 25, n. 63, p. 79-101, 2017.

MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. Práticas de gênero e carreiras políticas: vertentes explicativas. *Revista Estudos Feministas*, v. 18, n. 3, p. 653-679, set. 2010.

MITOZO, Isabele Batista. A utilização de sistemas deliberativos remotos pelas Assembleias Legislativas brasileiras durante a pandemia de Covid-19: características e prospectos. *Revista do Legislativo Paranaense*, Curitiba, n. 4, p. 9-24, 2020.

MURTA, Felipe; ITUASSU, Arthur; CAPONE, Letícia; LEO, Luiz; LA ROVERE, Roberta. Eleições e mídias sociais: interação e participação no Facebook durante a campanha para a Câmara dos Deputados em 2014. *Revista Compolítica*, [s. l.], v. 7, n. 1, p. 47-72, jun. 2017.

PENTEADO, Claudio L. de C.; BACHINI, Natasha; CHICARINO, Tathiana S.; MALINA, Pedro; LOBO, Denis Carneiro. Uma eleição de piados autocentrados: análise do uso do Twitter nas cibercampanhas paulistanas em 2016. *Aurora: Revista de Arte, Mídia e Política*, São Paulo, v. 10, n. 30, p. 160-179, out. 2017-jan. 2018.

PEREIRA, Marcus Abílio; SANTOS, Manoel Leonardo dos; ALMEIDA, Helga do Nascimento de. Representação política e internet - uso das TICS por membros do parlamento brasileiro. *Revista Política Hoje*, Recife, v. 27, n. 1, p. 83-104, 2018.

REIS, Ruth; ZANETTI, Daniela; FRIZZERA, Luciano. A conveniência dos algoritmos: o papel do YouTube nas eleições brasileiras de 2018. *Revista Compolítica*, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 35-58, maio 2020.

REZENDE, Daniela Leandro. Desafios à representação política de mulheres na Câmara dos Deputados. *Revista Estudos Feministas* [online], v. 25, n. 3, p. 1199-1218, 2017.

ROCHA, T. B. PESQUISA EM REDES SOCIAIS NA INTERNET: OS DISCURSOS NO CIBERESPAÇO. *Educação em Foco*, [s. l.], v. 23, n. 1, p. 225-244, 2018. DOI: 10.34019/2447-5246.2018.v23.19982. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/edufoco/article/view/19982>. Acesso em: 30 jan. 2025.

SAMPAIO, R. C. *et al.* O campo da democracia digital brasileira: uma análise cientométrica de artigos publicados entre 1999 e 2020. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 37, p. e250615, 2022.

Federalismo de Cooperação no Brasil: Consórcios Públicos e a Horizontalização Cooperativa

Leonam Liziero¹

Resumo

O propósito deste texto é apresentar noções acerca do federalismo de cooperação própria do Brasil e seus instrumentos. Inicialmente, o texto versará sobre o aspecto centralizador da federação brasileira, resultado do arranjo estabelecido na Constituição de 1988 que, ao mesmo tempo que manteve ampla autoridade da União sobre os entes subnacionais, não permitiu que eles participassem diretamente da formação de vontade política sobre as alterações significativas que podem vir a prejudicar seus interesses. Em seguida, serão expostas as razões pelas quais o federalismo de cooperação está vinculado ao propósito do Estado Democrático de Direito e também exporemos as distinções propostas pelo autor entre cooperação federativa verticalizada e cooperação federativa horizontalizada, sendo esta última excepcional no sistema federativo brasileiro. Por fim, o texto versará sobre os consórcios, principal instrumento de cooperação horizontalizada previsto pelo sistema federativo brasileiro.

Palavras-chave: Consórcios Públicos; Cooperação Federativa; Estado Federal; Federalismo Brasileiro; Federalismo de Cooperação.

Introdução

A forma de Estado federal foi mantida na Constituição de 1988 como modo de busca por centralização e reafirmação das liberdades no projeto do novo Estado brasileiro após os anos sob a égide do autoritarismo da ditadura militar. Ainda

1 Professor Doutor de Introdução ao Direito da UEPB. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFCG. Doutor em Teoria e Filosofia do Direito pela UERJ, com pós-doutorado em Direito pela UFRJ. Pesquisador das áreas de Federalismo e Teoria do Direito. E-mail: leonamliziero@gmail.com.

que com características próprias da organização política brasileira, seria esperado um Estado federal com um sistema mais descentralizado do que o anterior.

Apesar da tradição federalista no Brasil, a Constituição da República de 1988 gera um federalismo centralizador por meio de sua estruturação, de modo diverso do que almejavam os Constituintes. Assim, a hipertrofia da União ainda remete a um passado marcado pelo autoritarismo, mas de desenvolvimento econômico e social protagonizado pelo governo federal. Portanto, no federalismo brasileiro há algumas características de unitarismo, ainda que geradas mais pelo Direito Constitucional centralizador do que pelo federalismo enquanto fenômeno sociopolítico.

No intuito de concretização de um Estado Democrático de Direito, conforme o artigo inicial da Constituição, o texto prevê instrumentos de cooperação federativa de modo a prover efetividade às políticas públicas, necessárias para o cumprimento dos direitos sociais. Além disso, o próprio sistema de repartições de competências, que prevê competências administrativas e legislativas compartilhadas entre os entes federativos, pressupõe um comportamento integrado e cooperativo, normalmente com o ente mais geral (a União) com o protagonismo de formulação e financiamento, condicionando os entes subnacionais na execução de suas políticas.

A Reforma Gerencial dos anos 1990, porém, criou no texto constitucional o instituto dos consórcios públicos, com o intuito de descentralizar os serviços públicos, por meio da formação associativa entre Municípios e entre Estados. Os consórcios, quando com personalidade de direito público, são uma autarquia interfederativa de gestão associada entre os entes participantes e permitem o estímulo do federalismo de cooperação de modo horizontalizado, o que pode representar uma exceção na cultura centralizadora da União.

Cooperação Federativa e seus Instrumentos Constitucionais

Em muitos textos sobre federalismo, é comum a diferenciação entre federalismo de competição e federalismo de cooperação. Com exceção do que ocorre com poucas federações atualmente, o federalismo é normalmente mais cooperativo do que competitivo e o Direito Constitucional das federações expressa esse propósito de cooperação enquanto norma. Em si, essa dicotomia entre cooperação e competição em muitas federações não faz sentido, uma vez que ocorrem de modo conjectural e simultaneamente.

A cooperação federativa é a predominante na ordem constitucional brasileira vigente, assim como era na vigência das Constituições anteriores, a partir da Constituição de 1934. Dentre os enormes impactos da Revolução de 1930 está a alteração do sistema de relações federativas.

A federação da Primeira República (1889-1930), cujo referencial normativo máximo era a Constituição de 1891, foi elaborada sob influência da federação estadunidense. O molde feito à sociedade brasileira, com aspectos sociopolíticos tão diferentes dos Estados Unidos, gerou inúmeros problemas de eficácia, ainda que funcionasse para fortalecer oligopólios estaduais. Muitas dessas críticas são conhecidas por terem sido elaboradas por Oliveira Vianna, em especial em seu *O Idealismo da Constituição*, cuja primeira edição é de 1927, ainda durante a República Velha.

A Constituição de 1934 modificou consideravelmente o sistema federativo. Destaco aqui dois motivos: (i) o projeto constitucional de um Estado mais interventivo na economia, inclusive com a previsão de uma Ordem Econômica e Social; (ii) a centralização de poderes na União, sendo esta, a partir de então, o eixo das relações federativas no Brasil.

Dentre as novidades nas relações federativas estavam o compartilhamento de algumas competências administrativas (art. 10) e a competência complementar e suplementar para legislar em alguns assuntos de competência privativa da União (art. 5º, § 3º). Além disso, o art. 9º previa expressamente que União e Estados poderiam celebrar acordos para melhor coordenarem e desenvolverem suas atividades e para uniformização de leis, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade, além de troca de informações. É um dispositivo claramente cooperativo.

Ainda que com algumas diferenças substanciais, sobretudo em relação aos direitos fundamentais e algumas instituições, a federação brasileira desde 1934 não oscilou tanto para a descentralização como era na República Velha. Ainda que as Constituições de 1946 e 1988 sejam mais descentralizadas do que as autoritárias Constituições de 1937, 1967 e 1969, ainda assim mantiveram a União agigantada em relação aos Estados, com o poder federal com o protagonismo do dever de desenvolvimento econômico e social do Brasil. E mesmo após mais de três décadas de vigência da Constituição de 1988, a União permanece hipertrofiada devido a algumas características que impedem os Estados de se protegerem contra alterações que contrariem seus interesses (Liziero; Carvalho, 2018).

O aspecto centralizador presente na Constituição é defendido por Marta Arretche (2012) após extensa pesquisa acerca tanto de sua estrutura federativa

quanto do comportamento das bancadas de senadores em votações em matéria que impactam os Estados. A partir de então, ela formula duas hipóteses de demonstração: a tese da jurisdição e a tese do veto.

De acordo com a tese da jurisdição, os constituintes elaboraram um sistema federativo com grande rol de competências administrativas e legislativas na União e, portanto, com ampla autoridade desta sobre quase todos os assuntos possíveis. Por sua vez, a tese do veto propõe que os Estados possuem limitados mecanismos para se protegerem contra o poder decisório federal (Arretche, 2009, p. 380).

O estudo de Marta Arretche (2012, p. 42) demonstra que algumas reformas legislativas iniciadas nos anos 1990 impactaram na repartição de receitas, no orçamento e na arrecadação tributária dos Estados. De modo correlato, aumentaram o poderio da União no sistema federativo. É possível compreender esse movimento centralizador, segundo a autora, em quatro frentes temáticas distintas de legislações: (i) sobre retenção de receitas, como a Emenda Constitucional (EC nº 3/1993 – retenção de receitas pela União) e a Emenda de Revisão nº 1 (pela instituição do Fundo Social de Emergência – FSE); (ii) sobre tributação dos entes subnacionais, como a Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir), a Lei Complementar nº 116/2003 (Lei do Imposto sobre serviços – ISS) e a EC nº 39/2002 (contribuição de iluminação pública); (iii) sobre políticas dos entes subnacionais, como a Lei de Licitações, a Lei de Concessões, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o Estatuto da Cidade; (iv) sobre gastos dos entes subnacionais, como a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a EC nº 29/2000 (financiamento do SUS) e a EC nº 53/2006 (Fundeb).

Todas essas medidas legislativas comungam no sentido das duas teses propostas por Arretche: ao mesmo tempo que ampliaram ainda mais o poder da União e diminuíram o dos Estados – a tese da jurisdição – também foram aprovadas porque os Estados não têm como se defender da legislação federal que lhe diminua a autonomia, seja por meio de emendas constitucionais, seja por aprovações de legislação infraconstitucional – a tese do veto.

Dois exemplos recentes da aplicabilidade da tese da jurisdição e da tese do veto para explicar a hipertrofia da União na federação brasileira é a promulgação da Lei Complementar nº 192, de 11 de março de 2022, e da Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022, esta tendo sido amplamente divulgada na imprensa como a medida eleitoreira do governo federal no sentido de forçar a redução do preço dos combustíveis por meio do estabelecimento de um limite de teto para a alíquota do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) obrigatório aos Estados. Todavia, o próprio Executivo, idealizador da

medida, vetou a compensação, veto este que foi posteriormente derrubado pelo Congresso Nacional.

O ICMS é exemplo icônico de como a União exerce seu predomínio sobre os Estados de forma chancelada pelo texto constitucional. Ainda que esse tributo em questão seja de competência estadual – o de maior poder arrecadatório –, por ser matéria tributária, a União possui competência para legislar sobre normas gerais acerca da matéria, conforme se infere da leitura do art. 24, I e de seu § 1º. Além do mais, a Constituição atribuiu ao Senado a competência de emitir resolução no sentido de pormenorizar as regulamentações desse imposto nos Estados, como as alíquotas máximas a serem aplicáveis às operações acerca do fato gerador do ICMS. Essa resolução deverá ter iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos senadores, sendo o quórum necessário para sua aprovação o de maioria absoluta, como determina o art. 155, § 2º, IV e V.

A Lei Complementar nº 192/2022 estabeleceu nominalmente os combustíveis sobre os quais deverá incidir somente uma vez a cobrança do ICMS: (i) gasolina e etanol anidro combustível; (ii) diesel e biodiesel; (iii) gás liquefeito de petróleo, inclusive o derivado do gás natural. Além disso, detalha regras de incidência do ICMS e regras gerais a serem aplicáveis a Estados e Municípios. Por sua vez, a Lei Complementar nº 194/2022 considerou combustíveis, gás natural, energia elétrica, transporte coletivo e comunicações como bens essenciais e indispensáveis, bem como proibiu a fixação de alíquotas em patamares superiores ao do que for estabelecido em geral à essencialidade dos bens e serviços, por meio de inclusão de artigos tanto no Código Tributário Nacional quanto na Lei Kandir. Na verdade, em 2022 a Lei proibiu que os Estados instituíam alíquota do ICMS sobre esses bens acima do teto de 17%.

Na prática, essas duas leis complementares limitaram o poder arrecadatório dos Estados – consequentemente, aumentando sua dependência do recebimento de receitas repartidas – e prejudicaram o recebimento de receitas dos Municípios, já que também diminuíram os repasses pelos Estados do que recolhem desse imposto. Essas leis foram possíveis em razão da amplitude de competências da União (tese da jurisdição) e da impossibilidade de os Estados se defenderem contra elas, estando obrigados a aplicá-las (tese do veto).

Apesar da relação controladora entre a União e os demais entes subnacionais (Liziero; Alcântara, 2020), ainda assim é possível identificar formas de cooperação federativa em razão de certas características do texto constitucional que influenciam a prática federativa, como o projeto constitucional de um Estado Democrático de Direito, o sistema de repartição de receitas – que garante

recursos mínimos para a prestação de serviços públicos nos entes federativos mais pobres – e os mecanismos de cooperação vertical e horizontal, com destaque para as regiões metropolitanas e os consórcios públicos.

Estado Democrático de Direito na Constituição: Diretriz Necessária à Cooperação Federativa

O projeto constitucional de um Estado de Direito, com maior intervenção da política na economia, não é inédito de 1988, mas foi nessa Constituição que foi aprimorado, dando mais ênfase ao caráter democrático. No demais, a expressão “Estado Democrático de Direito” que consta em seu art. 1º tem significado complexo, mas no qual estão inseridos elementos como a proteção e garantia de direitos fundamentais – individuais e sociais –, a separação e equilíbrio entre poderes, a primazia da Constituição e o princípio da legalidade. Sua principal tarefa, conforme defende José Afonso da Silva (2007, p. 134), consiste na superação das desigualdades sociais e regionais, bem como na instituição de um regime que seja democrático e que realize justiça social.

Uma característica particular do texto de 1988 é a presença normativa de um grupo de direitos sociais logo após o elenco dos direitos individuais, mas que possuem igual importância para os cidadãos. Ainda que Constituições pretéritas tenham previsões de obrigações do Estado para com a sociedade, a de 1988 estabeleceu legitimamente essas obrigações como direitos fundamentais de prestações positivas do poder público, sendo as políticas públicas seu instrumento de concretização. Estas podem ser compreendidas aqui como o conjunto das atividades dos governos, de forma direta ou delegada, que impactam a vida dos cidadãos (Peters, 1986).

Os direitos fundamentais sociais previstos originalmente no art. 6º foram a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. Posteriormente, foram ainda introduzidos como direitos sociais nesse artigo a moradia (pela EC nº 26/2000), a alimentação (pela EC nº 64/2010) e o transporte (pela EC nº 90/2015). Esses direitos sociais são pormenorizados em outros momentos do texto constitucional, sobretudo em seu Título VIII, Da Ordem Social. E justamente no início desse título está uma das novidades mais significativas do Estado Democrático de Direito: a Seguridade Social, formada pela Previdência Social, pela Assistência Social e, mais simbolicamente, pela Saúde.

A Constituição trouxe a proteção à Saúde como obrigação central do Estado, uma vez que se estabelece a universalização de sua prestação para a população de modo integrado e coordenado entre os entes federativos: o Sistema Único de Saúde (SUS), previsto a partir do art. 198. O sistema único é um claro exemplo de instrumento cooperativo entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios em prol da concretização de um direito social. Pouco tempo após a Constituição, a Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/1990) foi promulgada e ao mesmo tempo em que estabeleceu a União com funções mais amplas, como a de financiar e regular as ações dos Estados e Municípios, deu a esses entes a obrigação de planejar e executar os serviços de saúde conforme as diretrizes federais.

O modelo brasileiro de concretização do direito à saúde por meio do SUS, com a análise das disposições constitucionais e infraconstitucionais, consiste na União como encarregada das funções de formulação da Política Nacional de Saúde, de coordenação da execução das ações intergovernamentais e de financiamento. Desse modo, ainda que haja um propósito na descentralização dos serviços de saúde (Arretche, 2007), os governos subnacionais são fortemente dependentes do governo federal, em especial, do Ministério da Saúde.

Em uma primeira vista se infere que: (a) a saúde é obrigação do poder público em todos os níveis federativos; (b) a Constituição determina integração em um sistema único para formulação e execução das políticas de saúde; (c) Estados e Municípios precisam executar tais serviços; e (d) são geralmente dependentes da União tanto em razão de regulamentação quanto de financiamento. Há cooperação federativa aqui, mas ainda assim é baseada na relação de dependência que a maioria dos Estados e Municípios tem da União para executar políticas de saúde. Essa dependência se observa também em muitas outras áreas nas quais a Constituição prevê, em seu art. 23, como competências comuns. Demonstrarei essa relação entre cooperação federativa e direitos sociais com mais dois exemplos: a educação e o meio ambiente.

A descentralização desejável das políticas públicas de educação funciona de modo distinto das políticas da saúde. Diferentemente destas, na educação o principal financiador das políticas não é o governo federal, que desempenha um papel suplementar, de acordo com o que determina o § 1º do art. 211 da Constituição. Enquanto a União deve aplicar no mínimo 18% de sua receita derivada de impostos, inclusive as oriundas de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, Estados e Municípios precisam aplicar 25% (art. 212). Não somente o financiamento, mas também as formulações e as execuções das políticas devem obedecer a um regime colaborativo interfederativo.

Os Estados, de modo prioritário, atuam no ensino fundamental e médio (art. 211, § 2º), enquanto os Municípios devem tutelar prioritariamente o ensino fundamental e a educação infantil (art. 211, § 3º). A União, por sua vez, tem aqui também papel supletivo, mas é a responsável direta pelo sistema federal de ensino e pelo financiamento das instituições de ensino públicas federais (art. 211, § 1º), tais como as escolas técnicas federais e o Colégio Pedro II (art. 242, § 2º).

A produção de legislação infraconstitucional também deve seguir essas diretrizes cooperativas, porém descentralizada. De fato, a Constituição, talvez em um descuido de legística, é redundante nesse assunto. Estabelece ser de competência privativa da União legislar sobre diretrizes e bases da educação (art. 22, XXIV), além de emitir normas gerais (art. 24, § 1º) sobre educação (art. 24, IX). Por sua vez, para legislar sobre educação, desde que não conflitem com normas federais, possuem competência suplementar conforme suas particularidades tanto Estados e o Distrito Federal (art. 24, § 2º) quanto Municípios (art. 30, II), que, nesse caso, também não devem colidir com normas estaduais.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) surge justamente na aceleração centralizadora dos anos 1990. De forma bem detalhada, estabelece as obrigações aos Estados e aos Municípios de modo uniforme. E esse é um dentre vários problemas mal resolvidos da cooperação federativa: tratar na formulação e execução das políticas públicas os 26 Estados e os atuais 5569 Municípios como entes nivelados e de condições materiais semelhantes. Nesse caso da educação, uma vez que a União é agigantada em relação aos demais entes subnacionais, mesmo em tese havendo descentralização legislativa, a expansão no conteúdo da lei federal deixa pouca margem para os Estados e Municípios legislarem para atenderem suas especificidades.

De forma semelhante à saúde e à educação, a proteção do meio ambiente é dever compartilhado entre todos os entes federativos (art. 23, III, VI e VII), bem como a competência para legislar para tal finalidade (art. 24, VI e VIII). A cooperação para a defesa do meio ambiente, porém, foi objeto de tutela da Lei Complementar nº 140/2011, até hoje emitida em razão da previsão do parágrafo único do art. 23, segundo o qual leis complementares fixarão normas para a cooperação dos entes federativos em prol do equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar a nível nacional.

A Lei Complementar nº 140/2011 prevê, de forma detalhada, um capítulo com artigos sobre instrumentos de cooperação e um capítulo sobre ações de cooperação. Os instrumentos de cooperação previstos na lei são os consórcios públicos, convênios e acordos de cooperação técnica, além da formação de comissões,

fundos públicos, fundos privados e delegações de atribuições e execução de ações administrativas em conformidade com essa própria lei. Por sua vez, as ações de cooperação estão previstas separadamente para a União (art. 7º), para os Estados (art. 8º) e para os Municípios (art. 9º). Um dos principais destaques dessa lei é o aprimoramento do diálogo interfederativo (Brito; Paula, 2022, p. 207) para maior segurança jurídica e eficiência da proteção ambiental.

A nível de legislação infraconstitucional, a Lei Complementar nº 140/2011, aos fins para os quais se destina, é mais restrita do que a Lei de Diretrizes e Bases e a Lei Orgânica da Saúde, porém melhor cumpre seus limites constitucionais de estabelecer normas gerais de cooperação federativa em uma matéria específica (no caso, a ambiental), com papéis bem especificados para cada ente federativo, sem solapar tanto a autonomia legislativa dos entes subnacionais em razão da extensão do conteúdo. Porém, a Lei Complementar nº 140/2011 possui dispositivos que podem restringir a autonomia dos entes subnacionais, em especial dos Municípios (Farias, 2020).

O desafio da proteção, em suas particularidades, também enfrenta o problema de assimetrias do Brasil. Além dos evidentes aspectos socioeconômico e demográfico, os pormenores da proteção ao meio ambiente são necessários tanto em razão do bem protegido (como águas, fauna, flora etc.) quanto do modo de execução da proteção ambiental, já que o Brasil possui seis biomas que demandam cuidados próprios e requerem ações diferentes (o combate ao desmatamento na região amazônica no interior do Estado de Rondônia, por exemplo, é mais complexo do que ação semelhante no cerrado do interior de Minas Gerais).

Em virtude do elevado grau de assimetria nas condições socioeconômicas de Estados e Municípios, o desafio da proteção é mais um entre tantos desencontros entre o federalismo brasileiro (enquanto fenômeno sociopolítico) e o Estado federal brasileiro (enquanto fenômeno jurídico). Ainda assim, a Constituição de 1988 conseguiu avanços no decorrer de sua vigência, com algum estímulo à cooperação federativa horizontalizada, mesmo com o predomínio da cooperação verticalizada, que é o padrão da tradição constitucional brasileira.

Entendo por *cooperação federativa horizontalizada* a prática na qual entes federativos de mesmo nível de generalidade cooperam entre si para atingir objetivos de interesse comum, cujas regras são definidas conjuntamente pelos partícipes, bem como o financiamento das políticas e serviços públicos necessários são por eles rateados. Nesse formato, o poder decisório é dos entes federativos de mesmo nível, sendo que os entes mais gerais atuam subsidiariamente.

Na Alemanha, a cooperação horizontalizada pode se dar por meio das competências compartilhadas (*Gemeinschaftsaufgaben*) e por meio da celebração de convênios (*Vereinbarungen*), conforme a previsão do art. 91 da Lei Fundamental de 1949. Ainda que haja a participação da União, as decisões sobre a cooperação são do Conselho Federal (*Bundesrat*), que de fato tem vinculação com o interesse da *Land* representada. Portanto, há controle e participação efetiva dos entes subnacionais. Também na Alemanha, conforme destaca Gunkicks (2003, p. 68), há a possibilidade de pactos interestaduais que formam um nível de direito comum cooperativo, que não é nem federal nem estadual. O poder federal tem um papel secundário e subsidiário no desenvolvimento de cada uma das *Länder* (Höffe, 2005, p. 155), uma vez que no sistema federativo alemão a ajuda indireta tem prioridade sobre a direta.

Essa não é a tradição do federalismo de cooperação no Brasil. Somente em meados dos anos 1990 surgiram algumas iniciativas que culminaram na Reforma Administrativa, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998. Os propósitos da também chamada Reforma Gerencial do Estado foi um marco para viabilizar o Brasil como um Estado Social, destinado a garantir os direitos sociais dos cidadãos e, portanto, acompanhar a tendência da democracia social de muitos países europeus (Bresser-Pereira, 2011). Entre as inovações dessa Reforma, com o propósito de otimizar a eficiência dos serviços públicos, está a modificação do art. 241 da Constituição, que passou a prever a realização de consórcios entre os entes federativos, de mesmo grau ou não. O consórcio é instrumento de cooperação federativa horizontalizada porque não há centro de decisão concentrado em um ente mais geral.

Por sua vez, denomino como *cooperação federativa verticalizada* aquela na qual o ente mais geral institui as regras gerais, ainda que muitas vezes extensas, para elaboração e execução de políticas públicas e demais serviços públicos de interesse comum, bem como decide sobre questões como o orçamento e a receita. Nesse formato, o poder decisório é do ente federativo mais geral, enquanto os menos gerais funcionam quase como executores.

Desde os primórdios da cooperação federativa no Brasil, com o Plano Geral de Viação Nacional de 1934, passando pelas Superintendências de Desenvolvimento da segunda metade do Século XX e pelos Planos de Aceleração de Crescimento 1 e 2, já no Século XXI, a União assume o papel de ente motriz do desenvolvimento social e mantém os entes subnacionais sob seus auspícios para a consecução de seus objetivos.

Um instrumento de cooperação federativa verticalizada, surgido em decorrência do aumento exponencial da população urbana nos grandes centros no século XX no Brasil, foi a região metropolitana. A associação entre Municípios para instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns era já possibilidade prevista pela Constituição de 1937. Em sua essência autoritária, esse modo de agrupamento era uma forma de cooperação verticalizada: suas limitações estariam nos fins para os quais fosse criada e aos Estados caberia as condições em que tais agrupamentos poderiam constituir-se, bem como a forma de sua administração. As regiões metropolitanas foram previstas originariamente pelo art. 164 da Constituição de 1967: mediante lei complementar, a União poderia instituí-las em Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, fizessem parte da mesma comunidade socioeconômica, com o propósito da realização de serviços comuns.

Mesmo na Constituição de 1988, as regiões metropolitanas continuam como um instrumento verticalizado, ainda que então tenha sido atribuído aos Estados o poder para sua instituição mediante lei complementar (art. 25, § 3º). A criação das regiões metropolitanas é a única competência legislativa dos Estados que é privativa e não dependente da manifestação de vontade de outro ente federativo.

Tanto os consórcios públicos quanto as regiões metropolitanas são instituições criadas para a gestão associada de serviços públicos comuns a um limitado número de entes federativos. Os consórcios possuem maior maleabilidade em seu modelo e podem envolver entes federativos de diferentes graus. Por sua vez, as regiões metropolitanas são mais restritas em suas formas e no modo como são instituídas, além de somente envolver Municípios.

Os Consórcios Públicos e o Estímulo à Cooperação Horizontalizada

O consórcio é instrumento jurídico que possibilita a formação de uma pessoa jurídica interfederativa, cujo objetivo é promover a integração entre os entes federativos signatários para a formulação, financiamento e execução de serviços públicos em comum. Nesses termos, não podem fazer parte dos consórcios os particulares nem mesmo entidades da Administração Pública Indireta.

Como uma forma de contrato administrativo, os consórcios são distintos dos demais por serem privativos para a Administração Direta da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios. Podem ser celebrados entre os de mesmo grau (como entre Estados) ou de graus federativos diferentes (como entre Municípios

e um Estado). Afora o mútuo conhecimento, seus objetos e suas finalidades, que são presentes nos contratos administrativos em geral, o consórcio possui um *telos* associativo, já que, em razão de confiança recíproca, reúne entes politicamente autônomos para a consecução de objetivos comuns, de forma a contribuir para o desenvolvimento econômico e social de suas populações. A previsão do art. 241 da Constituição prescreve o consórcio como instrumento de associação dos entes federativos que em si busca estimular o associativismo entre entes de mesmo grau, diante da tradição da cooperação verticalizada ou da competição entre as unidades federativas.

Para o entendimento sobre as razões desse estímulo, é importante destacar que a redação do art. 241 era completamente diferente no texto original de 1988, uma vez que tratava dos delegados de polícia. A redação original do art. 241 assim era: “Aos delegados de polícia de carreira aplica-se o princípio do art. 39, § 1º, correspondente às carreiras disciplinadas no art. 135 desta Constituição”.

Com a Reforma Gerencial realizada por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, o art. 241 passou a vigorar com a seguinte redação, que continua até hoje: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”. A Reforma Gerencial criou no Direito brasileiro o instituto do consórcio público para estimular maior integração entre os entes federativos.

A Emenda Constitucional nº 19/1998 originalmente foi proposta como a PEC 173/1995. Em sua exposição de motivos, destaca-se aqui a passagem sobre os consórcios: “como disposição geral a ser incluída no texto constitucional e posteriormente regulamentada em lei complementar, prevê-se a adoção de diferentes formas de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para a organização e gestão de funções e serviços” (Câmara dos Deputados, 1998).

As diferentes formas de cooperação mencionadas na norma são instrumentos de associação de modo a impulsionar a cultura associativa horizontalizada entre os entes federativos, diferente da verticalização tradicional do cooperativismo federativo no Brasil. Segundo Moreira Neto (1998), os consórcios públicos são um modo próprio de gestão associada, resultado de um acordo entre entes federativos de mesmo nível para instituir uma associação com o propósito de desempenhar atividades de interesses comuns e cuja competência é compartilhada entre as partes.

O art. 241 previu a necessidade de lei para o estabelecimento de regras detalhadas sobre os consórcios e convênios de cooperação, especialmente em relação aos procedimentos para a celebração do consórcio e sua estruturação. A regulamentação veio somente cerca de sete anos depois, com a emissão da Lei nº 11.107/2005, que dispôs de normas gerais para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios contratarem consórcios públicos com a finalidade de realização de objetivos de interesses comuns. Todavia, ainda por ser bastante genérica, essa lei ainda precisou de um detalhamento normativo para sua execução, o que foi dado pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007.

A categoria jurídica à qual pertence o consórcio público é inferível a partir do estudo da Lei nº 11.107/2005. O § 1º do art. 1º estabelece que os consórcios públicos ou serão associações públicas ou pessoas jurídicas de direito privado. A depender da opção, a tutela jurídica será um pouco diversa, uma vez que, se o consórcio tiver personalidade jurídica de direito público, integrará ao mesmo tempo a administração indireta de todos os entes federativos que dele participem (conforme previsão do art. 6º, § 1º da mesma lei).

Os consórcios públicos que tenham personalidade de direito público são autarquias interfederativas. A Lei dos Consórcios, além de os regulamentar, complementou também o inciso IV do art. 41 do Código Civil, que previa as autarquias como pessoas jurídicas de direito público interno. A partir da alteração, as associações públicas, ou seja, os consórcios públicos que tenham personalidade de direito público, estão contidas dentro da caracterização de autarquia.

Essa nova modalidade, porém, à época não foi isenta de críticas de alguns administrativistas brasileiros. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005), por exemplo, criticava a ausência de certas previsões na Lei de Consórcios, como o número de leis ratificadoras dos entes federativos que seriam necessárias para que o consórcio adquirisse personalidade jurídica de direito público. Do mesmo modo, Rigolin (2008, p. 96) recomendava que os entes federativos não optassem por essa figura inexecutável. O tempo, porém, mostrou que esses receios não eram tão fundados assim. Ao contrário. Os consórcios estão consolidados como instrumento de cooperação intermunicipal e há alguns anos também como interestadual.

Em setembro de 2015 foi instituído o primeiro consórcio público entre Estados: o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central, ou simplesmente Brasil Central, foi celebrado motivado por uma pauta desenvolvimentista que buscava romper com a tradição de cooperativismo federativo verticalizado no Brasil. Os governos dos Estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Rondônia, Tocantins e o do Distrito Federal promoveram uma série

de encontros até a assinatura, pelos seis governadores, do Protocolo de Intenções, instrumento inicial exigido pela Lei de Consórcios. Em seguida, de acordo com o art. 5º da Lei nº 11.107/2005, seria necessária a ratificação mediante leis das Assembleias Legislativas e da Câmara Distrital dos signatários, o que se deu nos meses seguintes e possibilitou a aquisição de personalidade jurídica de direito público a esse consórcio.

Nos anos recentes, outros consórcios foram celebrados no Brasil: o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, composto pelos nove Estados amazônicos; o Consórcio Nordeste, composto pelos nove Estados da Região; e o Consórcio de Integração Sul e Sudeste, composto pelos sete Estados dessas duas Regiões. Todos os Estados brasileiros são participantes em pelo menos um consórcio público.

Uma vez que os consórcios se formam a partir da vontade conjugada do Executivo e do Legislativo do Estado, de modo distinto das macrorregiões ou das regiões metropolitanas, os entes subnacionais não estão limitados a integrar apenas um consórcio. É o caso do Maranhão, que integra três consórcios interestaduais.

Além de ser um instrumento de cooperação federativa horizontal, o consórcio também contribui para a cultura de integração e regionalização, mesmo que não coincida obrigatoriamente com a divisão das regiões macroeconômicas. As áreas de atuação dos Consórcios Interestaduais (art. 4º, § 1º, II, da Lei 11.107/2005) existentes no Brasil atualmente são contíguas e com entes federativos que possuem similaridade em alguma vocação econômica.

Considerações Finais

Os mecanismos de cooperação federativa no Brasil, embora estabelecidos como meio para a superação das desigualdades regionais e sociais, refletem ainda desafios inerentes a uma estrutura centralizadora que, pelo menos desde 1930, dificulta o pleno exercício de autonomia dos entes subnacionais. O predomínio da cooperação verticalizada, centralizado pela União, evidencia uma tradição normativa que, mesmo com avanços pontuais, mantém os Estados e Municípios em uma posição de dependência política e econômica.

No entanto, consórcios públicos constituem um modelo associativo com potencial significativo para o fortalecimento de um modelo cooperativo horizontalizado. Esses instrumentos, ao permitirem a gestão compartilhada entre os entes subnacionais, representam uma via alternativa de integração federativa. Ainda assim, sua eficiência em promover tais propósitos está condicionada ao reconhecimento político e legislativo de sua importância.

Em conformidade com a Constituição, os consórcios públicos configuram um passo importante rumo à descentralização desejada, mas que devem ser reforçados por práticas normativas e administrativas que fomentem sua adoção. A experiência brasileira, contudo, mostra que a cultura política ainda está fortemente vinculada ao protagonismo da União, o que limita avanços mais ousados em termos de autonomia regional.

A construção de um federalismo de cooperação verdadeiramente equilibrado depende de um compromisso de longo prazo com a regionalização e a valorização das características singulares dos entes federativos. A estruturação de instrumentos como os consórcios, mais do que uma necessidade operacional, é um reflexo do amadurecimento democrático e federativo.

O federalismo de cooperação no Brasil permanece como um campo de tensionamento entre tradição centralizadora e as aspirações democráticas de descentralização. O fortalecimento das práticas cooperativas horizontais, como os consórcios, pode ser entendido como uma manifestação concreta do projeto constitucional de perfazimento de um Estado Democrático de Direito, prescrito pelo texto do artigo inicial da Constituição de 1988.

Referências

- BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. Reforma gerencial do Estado, teoria política e ensino da administração pública. *Revista Gestão e Políticas Públicas*, v. 1, n. 2, p. 1-6, 2011.
- BRITO, Felipe Pires Muniz de; PAULA, Frederico Rios. A cooperação entre entes federativos sob a perspectiva da LC nº. 140/2011. In: FARIAS, Talden (org.). *10 anos da Lei Complementar 140: desafios e perspectivas*. Andradina: Meraki, 2022.
- CAMARA DOS DEPUTADOS. Legislação Informatizada - Emenda Constitucional nº 19, de 1998 - Exposição de Motivos. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaoodemotivos-148914-pl.html>. Acesso em: 22 jul. 2022.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O consórcio público na Lei n. 11.107, de 6.4.05. *Boletim de Direito Administrativo*, v. 21, n. 11, p. 1220-1228, 2005.
- FARIAS, Talden. *Competência administrativa ambiental: fiscalização, sanções e licenciamento ambiental na Lei Complementar 140/2011*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

GUNLICKS, Arthur. *The Länder and German federalism*. Manchester: Manchester University Press, 2003.

HÖFFE, Otfried. *A Democracia no mundo de hoje*. Tradução de Tito Lívio Cruz Romão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LIZIERO, Leonam; ALCÂNTARA, André Luiz Batalha. Entre a cooperação e a coerção: como os estímulos institucionais enfraqueceram o sistema federativo brasileiro previsto em 1988. *Revista de Direito da Cidade*, v. 12, n. 1, p. 341-365, 2020.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva; CARVALHO, Fabrício. Federalismo e centralização no Brasil: contrastes na construção da federação brasileira. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 3, p. 1483-1503, 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Coordenação gerencial na administração pública. *Revista de Direito Administrativo*, v. 214, p. 35-53, 1998.

PETERS, B. Guy. *American public policy: promise and performance*. 10. ed. Washington, D. C.: CQ Press, 2015.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Comentários às leis das PPPs, dos consórcios públicos e das organizações sociais*. São Paulo: Saraiva, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular*. São Paulo: Malheiros, 2007.

Temos que Falar de Capacidades Estatais Municipais: uma Agenda Estratégica para o Federalismo Brasileiro

Eduardo José Grin¹

Resumo

O artigo aborda as mudanças institucionais e gerenciais dos municípios brasileiros, após 1988, no bojo do federalismo descentralizado. Uma das mudanças mais significativas foi a ampliação das responsabilidades locais, o que passou a exigir mais capacidades estatais para responder com mais eficácia em termos de gestão e de implementação de políticas públicas. Baseado na literatura sobre capacidades estatais e seu enfoque estadocêntrico, o artigo seleciona duas dimensões centrais para a administração municipal: recursos humanos e instrumentos e recursos de gestão. O objetivo é mostrar como a realidade das capacidades estatais segue sendo um desafio que se distribui desigualmente por porte populacional, sendo os menores municípios aqueles menos favorecidos por recursos administrativos, financeiros e técnicos. A pesquisa descritiva se baseia em dados públicos, o que permite construir um panorama geral da realidade da gestão local. Conclui-se destacando-se que o desafio da modernização das capacidades estatais é uma agenda estratégica não apenas para os governos locais, mas também para o federalismo brasileiro e seu modelo de descentralização de políticas.

Palavras-chave: Capacidades Estatais; Federalismo; Município.

1 Doutor em Administração Pública e Governo (FGV-SP), Mestre em Ciência Política (Universidade de São Paulo), Especialista em Sociologia (UFRGS), Bacharel em Ciências Sociais (UNISINOS). Pesquisador visitante no Departamento de Ciência Política (UC-Berkeley/2023) onde desenvolveu investigação sobre a cooperação intermunicipal no Brasil e Estados Unidos.

Introdução

Com a nova Constituição Federal (CF) do país promulgada em 1988, o federalismo brasileiro passou a se organizar em bases cada vez mais descentralizadas, de modo que os governos subnacionais passaram a assumir mais responsabilidades, principalmente nas políticas públicas de assistência social (saúde, educação e assistência social), especialmente a nível municipal. A descentralização das políticas públicas foi um eixo-chave da CF 88. O pressuposto normativo que norteou essa adoção da organização territorial do estado federal era o de que quanto mais as políticas públicas pudessem ser decididas e/ou implementadas no âmbito local, mais próximas estariam dos cidadãos, o que encorajaria a responsabilização do governo. Dessa forma, a tendência de municipalizar a gestão de serviços e bens públicos era muito forte, pois a descentralização era considerada a base de mais democracia e ampliação da eficiência do governo (Grin e Abrucio, 2015), embora a literatura tenha mostrado que esses pressupostos não necessariamente coincidem com a realidade (Arretche, 1996).

A descentralização foi organizada atribuindo um papel estratégico aos municípios como atores-chave na oferta de políticas de bem-estar social. Melo (1999) sustenta que o município foi entendido, na Constituição de 1988, sob dois enfoques distintos: a) como princípio democrático (núcleo da vida política associado ao controle social e à participação cidadã [matriz social-democrata]); b) como princípio da engenharia administrativa para a eficiência na prestação de serviços públicos (visão neoliberal que diminui o papel do governo nacional). A CF 88 pode ser identificada como um ponto de referência para a descentralização e para a transformação dos municípios em entes federados autônomos (Abrucio e Sano, 2012; Kugelmas e Sola, 1999). A descentralização no Brasil foi formada por uma sequência que começou com a dimensão política, depois a fiscal e, por fim, a administrativa (Falleti, 2010).

Nesse contexto, os municípios fortaleceram sua autonomia como ente federativo a partir da descentralização de políticas públicas, o que passou a demandar um nível maior de organização administrativa e capacidades estatais, pois assumiram novas responsabilidades. Ainda que o aumento das competências tributárias, símbolo básico da autonomia financeira, permita ampliar as receitas locais, essa tarefa requer modernização gerencial. Quanto à gestão administrativa, mais autonomia exige mais capacidade de autorregulação e demanda mais qualidade técnica e organizacional das prefeituras. O aumento das responsabilidades requer mais servidores, o que impacta na capacidade de gestão de recursos humanos.

Esses são alguns dos desafios para os municípios responderem, mas que vêm sendo enfrentados de maneira desigual, a depender do seu porte.

Considerando que o desenho institucional do federalismo descentralizado no Brasil, após 1988, só faz crescer a responsabilidade dos municípios no *policy making*, este artigo descreve e analisa as capacidades estatais conforme o porte populacional das localidades. Essa é uma questão importante, pois, sendo o Brasil uma federação simétrica, a descentralização de responsabilidades segue um padrão nacional similar. Contudo, a realidade das capacidades estatais para assumir novas e crescentes atribuições é caracterizada por uma assimetria de recursos, geralmente mais desfavorável para os menores municípios. Para analisar essa questão, o artigo se apoia na abordagem das capacidades estatais, em linha com o enfoque estadocêntrico, para discutir duas *core competences* para as administrações municipais: gestão de pessoas e recursos financeiros e de gestão. O trabalho se fundamenta na pesquisa em bases de dados públicas para organizar indicadores centrais para esse debate sobre capacidades estatais. A metodologia utilizada consiste em sistematizar esses dados e lançar luzes sobre os mesmos a partir dessa lente teórica.

Para tanto, o artigo está organizado como segue. A primeira seção revisa a literatura sobre capacidades estatais e o que se conhece como *core competences*, que são aqueles atributos centrais para a gestão administrativa das organizações públicas. Em seguida, descrevem-se as características quantitativas e qualitativas que permitem conhecer a realidade da gestão das pessoas em nível municipal. A terceira parte apresenta informações sobre a realidade da gestão financeira das localidades. Na conclusão, é realizada uma reflexão sobre a relevância do tema, considerando que, no federalismo descentralizado em vigor no Brasil desde 1998, os municípios são atores-chave, para o que suas capacidades estatais são ativos vitais.

Conceituando Capacidade Estatal em Contextos de Descentralização de Políticas

Os municípios brasileiros têm passado por muitas mudanças nos últimos trinta anos. A chave nesse processo foi o aumento de responsabilidades aliado à sua autonomia administrativa, política e financeira garantida pela CF de 1988. As municipalidades tornaram-se a unidade federativa central para a qual direciona-se a implementação e a provisão das políticas públicas, sobretudo as de bem-estar social. As novas atribuições “aumentaram tanto as exigências de

profissionalização da gestão municipal quanto a necessidade de instituição de controles democráticos ou populares da ação pública” (Veloso *et al.*, 2011, p. 16).

Nesse contexto, ampliaram-se as exigências por qualificar a gestão municipal para responder aos seus novos papéis e responsabilidades no plano local e no campo das relações intergovernamentais (Grin e Abrucio, 2018; Perry, García e Jimenez, 2014). A descentralização passou a conviver com déficits na estrutura administrativa municipal e o seu êxito ficou condicionado às limitações institucionais e financeiras locais (Abrucio, 2005; Souza, 2005). Especificamente, carências de ordem financeira são comumente associadas a carências de capacitação técnico-administrativas (Grin e Abrucio, 2018; Grin *et al.*, 2018).

Capacidades estatais ampliam as possibilidades de intervenção e autonomia de ação governamental em políticas públicas, mas não significa reforçar o autarquismo dos entes federativos (Grin, 2012). Trata-se de avaliar em que medida mais capacidade estatal nos governos subnacionais permite combinar “autonomia política com interdependência das políticas públicas” federais (Wright, 1988). Assim, importa verificar se existem recursos administrativos e financeiros apoiando a intervenção em políticas (Pierson, 1995) que, no caso de países federais, costumam alinhar-se a objetivos nacionais.

Nesse sentido, há um “conjunto de capacidades que repousam no núcleo em que qualquer aparato de estado pode ser identificado” (Kjaer, Hansen e Thomsen, 2002, 21; Skcopol, 2002). Estas são chamadas de “capacidades centrais”, tais como disponibilidade de recursos financeiros e *staffs* qualificados tecnicamente, pois são fatores críticos para a gestão governamental e sua eficácia decisória (Bownan e Kearney, 1988).

Investigar capacidades estatais visa identificar estruturas organizacionais cuja ausência ou presença sejam críticas para a ação governamental (Evans, Rueschemeyer e Skcopol, 2002). Como capacidades fiscais e administrativas servem a várias atividades, são dois determinantes centrais para analisar como governos criam ou reforçam suas organizações. Conforme Kjaer, Hansen e Thomsen (2002, 21), “a capacidade para mobilizar receitas fiscais é a linha de base da capacidade estatal”, apoiada no sistema administrativo especializado e na *expertise* profissional. Por isso, a ausência de certas capacidades pode impactar o desenvolvimento de inúmeras políticas e reduzir o alcance das ações governamentais, o que afeta o *feedback* entre o Estado e a sociedade. Com efeito, assim como um governo com poucos recursos administrativos pode não conseguir promover políticas públicas, as preferências dos governantes podem ser restringidas pelo jogo político na sociedade. Dessa forma, construir capacidades de Estado é

uma condição necessária para viabilizar suas opções (Kjaer; Hansen e Thomsen; 2002; Bowman e Keraney, 1988; Completa, 2017; Skocpol e Finnegold, 1982). Esse aspecto também é válido para avaliar as capacidades estatais de governos subnacionais (Luna e Soifer, 2017; Dollery *et al.*, 2020).

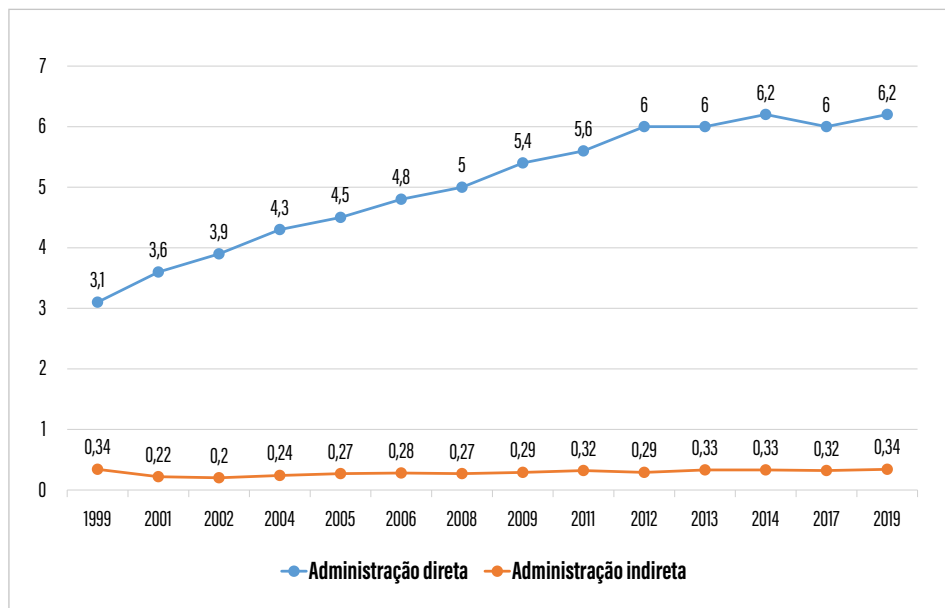
Mas seria equivocado compreender essas capacidades desconectadas da ampliação da democracia e da descentralização política e administrativa. Nessa linha, habilidades técnicas de redesenho organizacional, capacitações, modernização tecnológica e incentivos para incrementar a performance são itens básicos para estimular os municípios a assumirem novas atribuições delegadas. Por exemplo, elevar o profissionalismo amplia a possibilidade de as municipalidades conscientizarem-se dos benefícios de instrumentos como o planejamento estratégico (Grindle, 2006). A construção de capacidades engloba vários recursos relacionados com o aumento de eficiência, efetividade e responsividade governamental. Para garantir essas qualidades na ação estatal, é preciso desenvolver atributos de competência gerencial, técnica e administrativa. Esses são inputs que servem para avaliar os recursos disponíveis para se “conseguir o bom governo. Dentre outros atributos, esse estoque de capacidades requer o desenvolvimento de recursos humanos e o reforço de organizações ou criação de instituições públicas (Grindle, 1997).

Neste artigo, a descrição dos inputs de capacidades estatais será realizada por meio de indicadores de duas dimensões centrais de análise sobre as *core competences* da gestão municipal: gestão de pessoas e recursos financeiros e de gestão.

Gestão de Pessoas nos Municípios Brasileiros

Esta seção apresenta dados sobre a realidade do capital humano disponível nos municípios, começando pelo quantitativo de servidores. Em seguida, seguem dados do nível de escolaridade (média e por tipo de escolaridade: sem escolaridade, ensino fundamental, médio e superior/dividido pelo total de funcionários públicos), formas de contratação e políticas de capacitação de pessoal. A seção se conclui com a análise da gestão de pessoas, à luz da discussão realizada pela literatura sobre capacidades estatais.

Gráfico 1 - Evolução do número de servidores públicos municipais (administração direta e indireta)



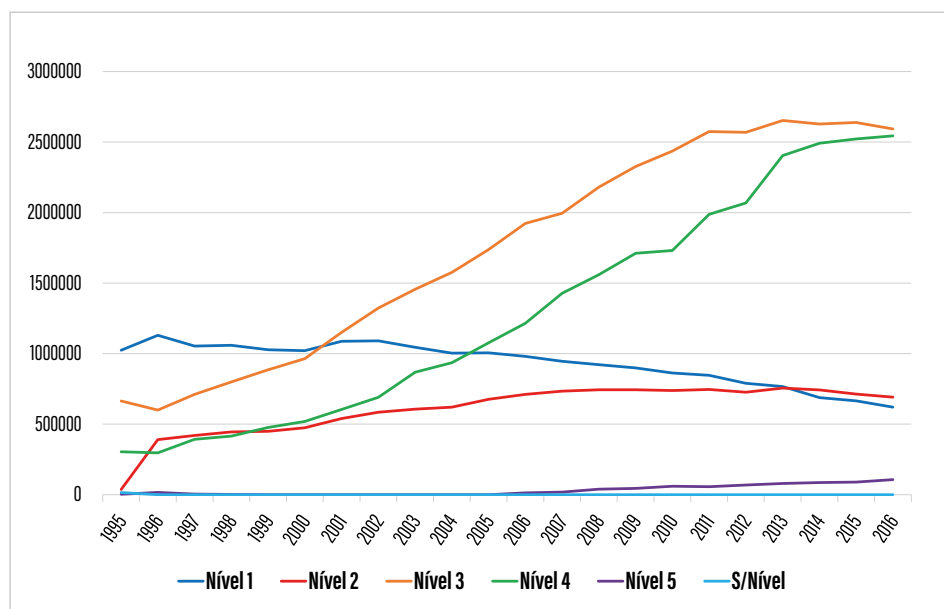
Fonte: MUNIC (2014). Os números representam milhões de servidores públicos.

Em 20 anos, o contingente de servidores municipais dobrou (gráfico 1) e os gastos com pessoal cresceram em 60%. A MUNIC (2014) comparou a relação desse aumento com o da população nacional: em 2001, eram 172,4 milhões de habitantes e a proporção de servidores municipais era de 2,2%. Em 2014, essa proporção havia subido para 3,2% e a população atingiu 202,8 milhões de habitantes. Quando comparado ao aumento de 12,6% do funcionalismo federal nesse período (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2014), o crescimento é significativamente maior. Quanto aos estados (triênio 2012-2014), os municípios expandiram seus servidores em mais de 3,7%, enquanto nos estados essa proporção, devido à expansão populacional, diminuiu de 1,6% para 1,5% (ESTADIC/IBGE, 2014).

De acordo com os dados do gráfico 2, é possível observar que os níveis 3 e 4 cresceram muito desde o início dos anos 2000, em linha com Marengo e Strohschoen (2018). Por outro lado, o número de funcionários públicos analfabetos ou com poucos anos de escolaridade ainda é elevado (algo próximo de 600 mil de um total estimado de 6,5 milhões de funcionários públicos), sendo essa realidade mais acentuada nos municípios menores. Por fim, identifica-se que o

número de servidores com mestrado e doutorado é muito baixo, o que mostra o desafio pendente de tornar o emprego público mais atrativo para a mão de obra mais qualificada. Isso ainda parece ser um limite para as políticas de recursos humanos dos municípios brasileiros.

Gráfico 2 - Evolução da escolaridade dos servidores públicos municipais (por número de servidores – 1995-2016)



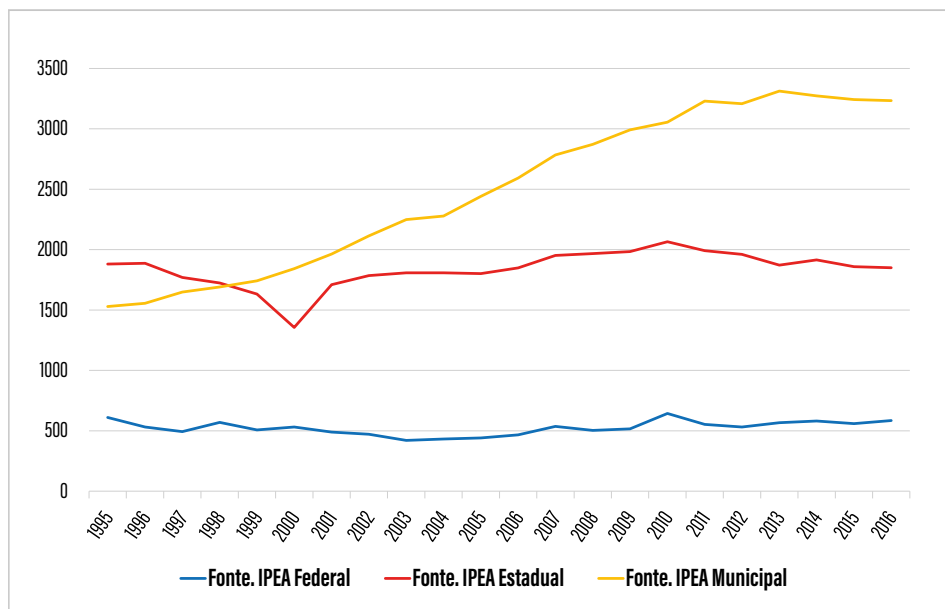
Fonte: Relação Anual de Informações Sociais/Ministério do Trabalho (RAIS/tem).

Elaboração e cálculos – Atlas do Estado Brasileiro – IPEA (2018).

(1) Os níveis são: (1) analfabeto, até o 5º ano incompleto, 5º ano completo, 6º ao 9º ano do ensino fundamental; (2) fundamental completo ou médio incompleto; (3) médio completo e superior incompleto; (4) superior completo; (5) mestrado e doutorado; (6) sem nível.

Conforme os dados, o nível municipal foi o que mais aumentou a expansão de seus servidores públicos. Em vinte e um anos, o número é mais que o dobro, comparado a um platô nos níveis estadual e federal. Segundo Grin e Abrucio (2018), as informações não permitem avaliar as áreas nas quais se concentrou o aumento do funcionalismo, o que tornaria precipitado deduzir que houve uma “inflação”. Sabe-se que, especialmente nas políticas sociais, sobretudo na educação, saúde e assistência social, a descentralização ampliou as responsabilidades locais.

Gráfico 3 – Densidade anual de servidores públicos no país por nível de administração (por 100 mil/ha)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro – IPEA (2018).

A partir de 2003, houve aumento da cobertura dos serviços sociais (por exemplo, Programa Bolsa Família [PBF], Sistema Único de Assistência Social [SUAS], aumento do financiamento do ensino fundamental [FUNDEB] e do Pacto pela Vida em Saúde) ou também a expansão de programas federais que exigem mais servidores públicos municipais para que possam ser executados. Esperava-se o crescimento das burocracias municipais, principalmente nos municípios menores, nos quais algumas áreas, como é o caso do PBF, são mais comuns. Por exemplo, na assistência social, de 2005, ano de criação do SUAS, até 2014, o número de servidores municipais cresceu quase 46% (CensoSuas, 2014). Assim, o aumento do número de servidores não é insignificante, principalmente devido aos seus impactos fiscais. Mas é importante considerar que a descentralização vem ampliando as políticas sociais em uma federação em que as desigualdades e heterogeneidades entre os municípios, pelo menos no campo da gestão pública, ainda são significativas (Grin e Abrucio, 2018).

Considerando a taxa de servidores municipais em 2014, esta diminuiu à medida que o tamanho da população municipal aumentou (tabela 1). Uma conclusão inicial é que o custo de manutenção do pagamento dos servidores públicos

é maior nos municípios menores, pois é muito provável que o governo seja o principal provedor de emprego para a população.

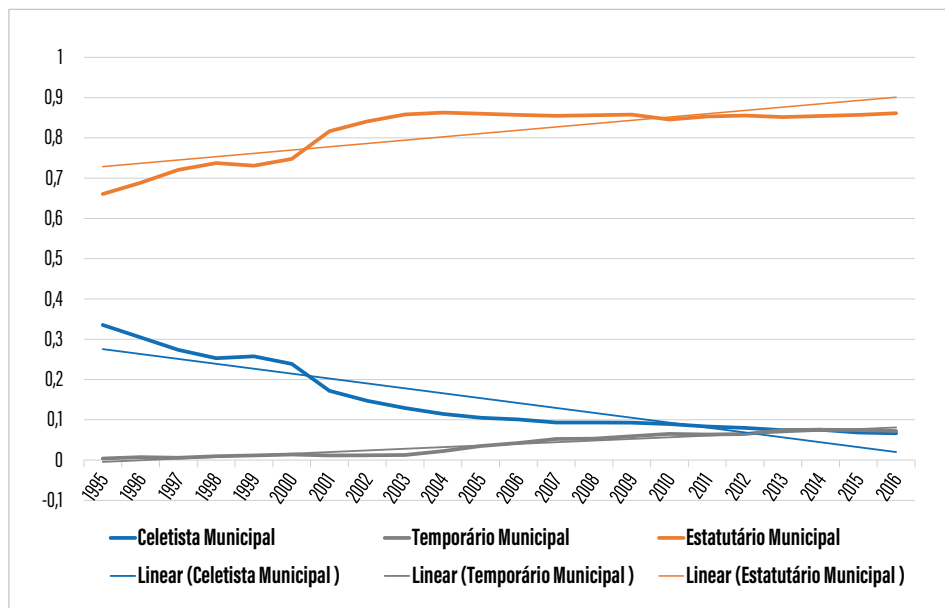
Tabela 1 - Municípios segundo grupos de habitantes por mil e quantitativo de servidores públicos

Grupos de municípios	Número de municípios	Quantidade de habitantes	% sobre população	Número de servidores	Percentual de servidores	Taxa de servidores p/ 100 hab.
Brasil	5570	202.758.031	100,0	6.543.883	100,0	3,95
Até 5	1243	4.213.982	2,07	300.087	4,6	7,1
De 5 a 10	1216	8.640.642	4,26	458.072	7,0	5,3
De 10 a 20	1382	19.773.216	9,75	935.775	14,3	4,7
De 20 a 50	1080	32.828.038	16,2	1.336.915	20,4	4,1
De 50 a 100	348	24.149.021	11,9	837.617	12,8	3,5
De 100 a 500	261	53.456.406	26,4	1.465.830	22,4	2,7
De 500 a 1000	22	15.149.719	7,47	333.738	5,1	2,2
+ 1000	17	44.547.007	21,9	870.336	13,3	2,0

Fonte: elaborado com base no cálculo populacional do IBGE (2014) e Atlas de Desenvolvimento Humano PNUD (2010).
(1) O número total de servidores considera a soma da administração direta e administração indireta.

Segundo Grin e Abrucio (2018), como a média nacional é de 3,95 servidores municipais por 100 habitantes, apenas localidades com mais de 50.000 estão abaixo dessa taxa. Essas são 89% do total, o que mostra o impacto do número de funcionários para a gestão da grande maioria das cidades. 11% dos municípios com mais de 50.000 habitantes concentram 53,6% dos servidores municipais, aumentando essa diferença em 3% em relação a 2004. As 2.598 localidades com população de 10 a 20.000 habitantes têm menos servidores que os 261 na faixa de 100 a 500 mil habitantes. Os 2.459 municípios com até 10.000 habitantes têm menos funcionários do que os 17 municípios com mais de um milhão de habitantes (Grin e Abrucio, 2018).

Gráfico 4 – Percentual de pessoas ocupadas no setor público municipal por natureza de emprego – 1995-2016



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro – IPEA (2018).

De acordo com o gráfico 4, em vinte anos, o vínculo estatutário municipal (posição fixa) cresceu consistentemente de 66% para 86%, sendo o período de 2000 e 2001 aquele em que houve o maior salto (de 74% para 81%), depois se mantendo uma taxa de expansão mais lenta. A linha de tendência mostra que isso deve aumentar ainda mais. O segundo tipo é o celetista (são contratuais, mas não permanentes), e é o que mais diminuiu (de 33% em 1995 para os atuais 6,7%), além da tendência de continuar caindo.

O terceiro modelo é de empregos temporários, inclusive os de confiança. Embora o percentual total seja baixo, o aumento em vinte anos foi alto (de 0,3% para 7,2%) e continua se expandindo, conforme a tendência mostrada no gráfico 4. Ademais, é importante notar que, até 2015, 29% de todos os servidores públicos municipais teriam relações de trabalho instáveis se aqueles sem vínculo permanente e aprendizes fossem somados aos temporários. Isso soma cerca de 1,8 milhão de funcionários. Essa realidade mostra um avanço de formas de trabalho mais precárias, uma vez que em 2004 essa era a situação de 17,2% de todos os servidores públicos municipais. Essa realidade está de acordo com os achados de Marengo e Strohschoen (2018). Ou seja, a expansão do número de servidores

públicos municipais também foi acompanhada pelo crescimento das formas de trabalho mais precárias e pela redução da burocracia estável.

Tendo como referência essa realidade da gestão de pessoas no nível municipal, o que as localidades têm feito para qualificar sua burocracia? Dois indicadores podem balizar a resposta a essa pergunta. Inicialmente, a adoção do sistema de carreira ou promoção, que no Brasil pode ser chamado de Plano de Cargos e Salários e/ou Plano de Cargos, Carreiras e Salários e Remuneração nas prefeituras (mesmo nos maiores municípios, 48% não possuíam o primeiro e 34% não tiveram o segundo). Há áreas que historicamente adotam esses modelos, como é o caso da educação, em que 89% dos municípios o fazem para professores (MUNIC, 2014). O segundo instrumento é de natureza organizacional e de políticas de desenvolvimento de pessoas. A área de recursos humanos segue sendo uma debilidade na maioria das cidades, considerando que a literatura sobre capacidades estatais aponta sua relevância para a administração pública. Mesmo que de 2004 para 2017 o percentual de localidades com unidades de gestão de pessoas tenha crescido de 19,6% para 39,9%², ainda assim mais de 60% das cidades não possuem estruturas com essa finalidade. A tabela 2 apresenta mais dados, tendo por referência uma pesquisa de 2010, mas ainda assim uma das poucas disponíveis que abordam esse tema. Como se pode constatar, em média, em 2010, cerca de 1/3 dos municípios desenvolveu ações de formação, sobretudo considerando seu tamanho: quanto maior, mais implementaram ações.

Tabela 2 – Capacitação dos servidores municipais (em %)

	Realiza capacitação	Programas de cursos	Demandas específicas
Pequenos	61,5	26,9	50
Médios	83,3	50	66,7
Grandes	75	62,5	75
Total	67,5	37,5	57,5

Fonte: Veloso *et al.* (2010).

A descrição da realidade da gestão de pessoas nos municípios mostra de forma muito clara as debilidades dessa *core competence* no tocante às políticas de

2 Dados elaborados com base na consulta realizada ao banco de dados do Finanças do Brasil (FINBRA) (<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais>). Os cálculos adotaram como critério a indicação de um valor de despesas liquidadas no orçamento municipal que, pela lei de contabilidade pública no Brasil, são aquelas consideradas efetivamente pagas. Assumimos que qualquer despesa acima de zero indica a existência do órgão administrativo na gestão do município, o que torna o número de 39,9% de cidades ainda mais generoso diante da realidade.

organização administrativa e desenvolvimento técnico. Mesmo que tenha havido progressos quanto ao avanço da escolaridade média e tipo de vínculos mais estáveis, ainda assim há muita desigualdade por porte populacional em maior desfavor das menores cidades. Todavia, um dos maiores desafios consiste em analisar como as localidades desenvolverão suas capacidades de gestão de pessoas, pois o crescimento do número de servidores municipais foi rápido e abrangente. Esse ritmo de expansão, conforme os dados disponíveis, mostra que as cidades não possuem as competências técnicas necessárias para lidar com essa realidade, sobretudo pensando no processo de qualificação continuada dos servidores.

A Gestão Financeira Municipal: Recursos e Instrumentos

Esta seção aborda essa dimensão de capacidade estatal sob três óticas. A primeira apresenta os instrumentos de gestão financeira disponíveis para os municípios; a segunda, a realidade da arrecadação municipal e sua desigual distribuição conforme o porte populacional; a terceira trata dos instrumentos de gestão disponíveis para as localidades, o que permite avaliar o grau de desenvolvimento institucional conforme o porte populacional.

Quanto ao primeiro tópico, o município é responsável pela arrecadação de três impostos, além das taxas e contribuições de melhoria. A CF de 1988 manteve o Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre Serviços (ISS), anteriormente poderes dos estados, tornando-os seus próprios impostos municipais. A esses foi adicionado o Imposto sobre Transmissão de Mercadorias Inter Vivos (ITBI). A determinação de seus valores, bem como os prazos e formas de pagamento são atribuições municipais. Podem existir diferenças entre os valores cobrados nos municípios, o que pode resultar em concursos intermunicipais para atrair residentes e empresas para o seu território. Outras formas de cobrança são as taxas por serviços específicos tais como: coleta de lixo, prevenção de incêndios, limpeza urbana e poder de polícia (poder de regulação e cobrança sobre atos de licenciamento, isenção ou controle de atividades econômicas públicas e privadas). As “contribuições” são arrecadadas tendo como fato gerador um benefício do Estado ao cidadão (por exemplo, iluminação pública ou asfaltamento de ruas). Com relação a essas taxas e contribuições, a CF define que as localidades têm autonomia para promover suas leis e seus valores, em consonância com o artigo 30, que sustenta que os municípios atendem ao “interesse local” (Grin e Fernandes, 2019). O município também recebe repasses tributários dos estados e da União. A tabela 3 resume as fontes próprias de recursos e as transferências constitucionais entre os estados e a União para os municípios.

Percebe-se que os tributos que garantem maior arrecadação não são municipais, o que também justifica a existência de repasses.

Tabela 3 - Impostos arrecadados por cada ente federal e seu peso na tributação total (em %)

Município	Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU)	N/A	1,60
	Imposto sobre Serviços (ISS)	N/A	3,00
	Imposto sobre a Transferência de Bens Inter vivos (ITBI)	N/A	0,60
	Taxas	N/A	1,20
	Contribuições de Melhoria	N/A	
Estado	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	50% Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	1,90
	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)	25% Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)	20,60
	Transmissão causa mortis e doação, de qualquer bem ou direito (ITCD)	N/A	0,30
	Outras contribuições estaduais	N/A	2,60
União	Imposto sobre a renda (IR)	100 % da contribuição dos servidores municipais ao IR	17,50
	Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR)	50% Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)	0,10
	Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	N/A	1,80
	Contribuições à Seguridade Social	N/A	35,00
	Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	N/A	2,50
	IPI - exportação	25 % aos municípios localizados em estados exportadores	2,00
	Outras contribuições	N/A	9,40

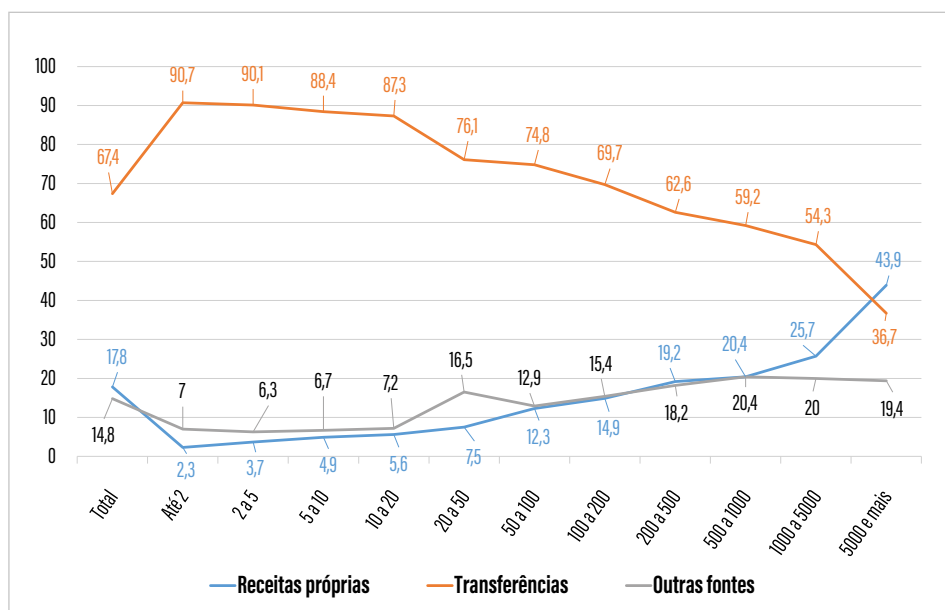
Fonte: Grin e Fernandes (2019).

De acordo com os artigos 158 e 159 da CF 1988, os municípios recebem transferências constitucionais que reforçam suas funções federativas: ampliação do percentual de transferência e redistribuição, em favor do menor, do FPM, 50% da arrecadação do ITR (ou 100%, após 2005, assume-se sua cobrança), 50% dos valores do IPVA arrecadados em seus territórios, 25% da arrecadação do ICMS, conforme regras de divisão definidas em cada estado e imposto de renda da União sobre rendimentos pagos por suas autarquias e fundações. A descentralização das políticas regulou as transferências contínuas na saúde e, desde 2005, na assistência social. Com o

FUNDEF/FUNDEB, muitos municípios passaram a ter recursos federais disponíveis para investir em educação (Grin e Fernandes, 2019). Contudo, pode-se observar que, para o que importa com relação ao debate desta seção, a estrutura tributária dos municípios, ainda que tenha possibilitado maior autonomia para ampliar a arrecadação local após 1998, mostra que os ingressos próprios ainda são menores do que aqueles derivados de transferências intergovernamentais. As capacidades estatais para gerar maior receita própria não podem ser analisadas separadamente da forma como os impostos arrecadados são distribuídos entre os três níveis de federação.

Sobre o segundo tema, embora o federalismo fiscal tenha aumentado as receitas municipais após 1988, existem problemas de financiamento (gráfico 5). Há uma grande dependência municipal das transferências federais e estaduais. Os maiores municípios se beneficiam mais das transferências estaduais do que das federais e superam os municípios do interior nessa categoria. Para os menores, a grande fonte de recursos são as transferências federais. A capacidade de gerar receita própria, na média, é baixa e diminui de acordo com a população local: quanto menor, mais dependente de transferências intergovernamentais.

Gráfico 5 – Participação relativa das receitas municipais de acordo com o tamanho populacional



Fonte: Bremaeker (2021) baseado em Ministerio de la Hacienda/Secretaría del Tesoro Nacional. Finbra 2020. Os municípios com mais de 5 milhões de habitantes são Rio de Janeiro e São Paulo.

Em termos de capacidade estatal, a distribuição dos valores da receita tributária é mais significativa, considerando o porte populacional. Dois municípios com população superior a 5 milhões de habitantes (São Paulo e Rio de Janeiro) concentraram 30,38% de toda a receita tributária municipal, seguidos por 103 municípios com população entre 200 mil e 500 mil habitantes (17,67% da receita tributária) e 13 municípios entre um e cinco milhões de habitantes (excluído o Distrito Federal), que concentraram 16,12% da receita tributária municipal. Quanto às transferências, a maior participação está nos 1082 municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes (17,53% do total), seguidos pelos 103 municípios com população entre 200 e 500 mil habitantes: 15,02% das transferências.

Nos municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes, as transferências basicamente provêm do FPM. Quanto aos valores médios de receita municipal, as médias nacionais só são ultrapassadas em municípios acima de 50 mil habitantes. Apenas aqueles com mais de 200 mil habitantes (141 unidades) superaram a média nacional. Portanto, apenas 2,49% dos municípios concentraram, em 2013, 44,44% da população do país (excluído o Distrito Federal e Fernando de Noronha) e superaram a participação média nacional de arrecadação tributária (Bremaeker, 2018).

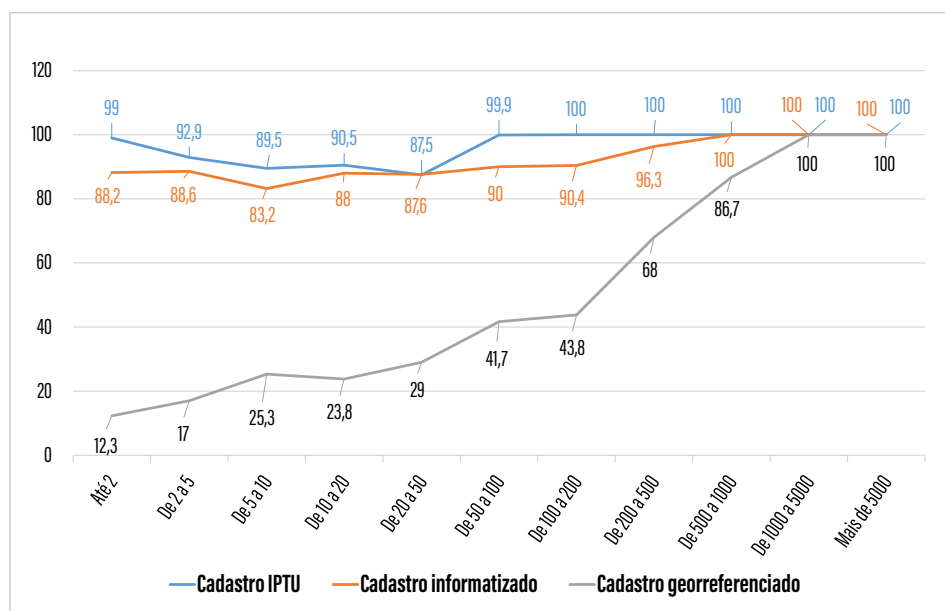
Também é possível avaliar a heterogeneidade municipal ao se comparar o peso das transferências nas receitas, que é inversamente proporcional ao porte populacional (nos municípios com até 50 mil habitantes, na média, 89,9% de suas receitas provêm dessa fonte, ao passo que as acima desse intervalo recebem 61%). A autonomia financeira municipal está consagrada na CF, mas a realidade mostra que esse segue sendo um desafio: em termos federativos, expressa a desigualdade administrativa e capacidade de extração de recursos locais. Diante dessas discrepâncias, não parece provável que esse dilema possa ser enfrentado apenas pelos municípios e sem algum suporte federal para promover capacidades estatais.

Em relação aos recursos de gestão, foram selecionados seis indicadores ligados aos instrumentos utilizados para a arrecadação do IPTU relacionados a cadastros que são base do processo de cobrança: existência de cadastro imobiliário, se está informatizado, se é georreferenciado, se existe Planta Genérica de Valores, se é informatizado e se foi atualizada nos últimos dez anos. Os gráficos 6 e 7 mostram esses números.

Como se observa, os recursos de gestão do IPTU são uma realidade da ampla maioria das cidades no tocante à existência de cadastros, ainda que as localidades de 5 a 50 mil habitantes sejam, na média, menos capacitadas. Similar é a situação quanto ao indicador de cadastro informatizado que, mesmo com uma difusão

menor, ainda assim é uma realidade da maioria dos municípios. De forma geral, pode-se dizer que, embora as menores cidades sejam as menos qualificadas nesses atributos de capacidades estatais, ainda assim os números mostram que há uma ampla utilização dos mesmos. Diferente é a situação do cadastro georreferenciado, pois não apenas requer mais investimentos como também mais conhecimento especializado. Nesse caso, o tamanho do município cobre um preço, pois os menores são menos capazes de deter esses dois atributos de capacidade: recursos monetários e conhecimento técnico, o que afeta até cidades médias, pois apenas aquelas acima de 200 mil habitantes superam 50% utilizando essa tecnologia.

Gráfico 6 – Dados de cadastro imobiliário de acordo com o tamanho populacional (%)

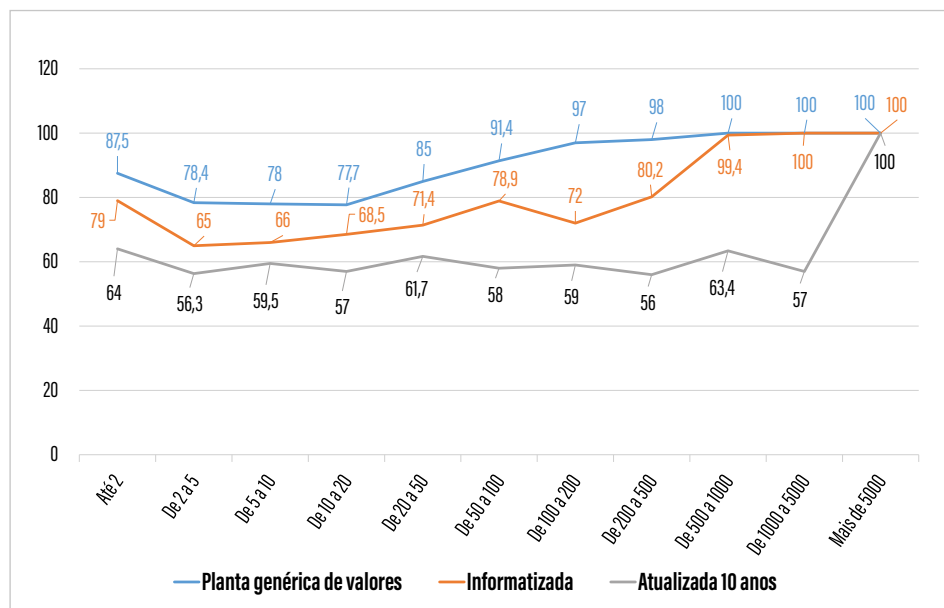


Fonte: MUNIC (2019) e Contagem populacional 2019 (IBGE).

Os dados do gráfico 6 mostram claramente que o tamanho dos municípios importa, ainda que os patamares de comparação não sejam tão díspares como o caso do georreferenciamento. Inicialmente, chama atenção que a atualização da Planta Genérica de Valores não difere muito, seja qual for o tamanho da população local. No caso da informatização, mesmo que as cidades de dois a vinte mil habitantes sejam menos desenvolvidas nesse quesito, não diferem muito do estrato de 50 a 500 mil habitantes. Tal situação parece indicar que o problema não reside apenas na falta de recursos ou de capacidade tecnológica. Uma hipótese

a ser investigada em futuros trabalhos diz respeito às resistências da burocracia municipal de modificar seus processos de trabalho, o que pode estar associado com a manutenção de rotinas não informatizadas em muitas localidades.

Gráfico 7 – Dados da Planta Genérica de Valores de acordo com o tamanho populacional (em %)



Fonte: MUNIC (2019) e Contagem populacional 2019 (IBGE).

Em resumo, no tocante aos instrumentos de gestão financeira e tributária, ainda que os menores municípios sejam menos desenvolvidos do que os maiores, vê-se que a utilização de tecnologia da informação é uma realidade bem difundida de forma geral. Atividades que requerem mais recursos e conhecimento, como o georreferenciamento, penalizam mais as pequenas cidades. O desafio da atualização da Planta Genérica de Valores é uma realidade que afeta, em todos os estratos populacionais até 1 milhão de habitantes, cerca de 40% das cidades.

Conclusão

Este artigo mostrou que as capacidades estatais municipais brasileiras precisam ser desenvolvidas para responder aos desafios provenientes da descentralização de políticas iniciada após 1988. Nas quatro áreas de gestão de pessoas e finanças

que foram examinadas neste trabalho existem desafios significativos para qualificar a gestão municipal. E essa é uma realidade mais pronunciada nos municípios com população até 50 mil habitantes, nos quais vários indicadores mostram uma situação pior quando comparados com o desempenho dos maiores.

Na área de recursos humanos, destaca-se que a expansão quantitativa dos servidores públicos municipais foi acompanhada por um crescimento médio da taxa de educação formal. Houve avanços nos estratos de ensino superior e ensino médio completo, mas mesmo assim são mais de 400 mil funcionários com pouca educação formal, o que não é desprezível. Outra lacuna importante é a política de valorização profissional dos funcionários, uma vez que poucos municípios possuem planos de progressão na carreira ou políticas de qualificação. O número médio de funcionários por porte populacional das cidades é outra lacuna importante, pois, se as localidades maiores concentram a maioria dos funcionários, a taxa de funcionários por tipo de cidade mostra que as menores têm, em termos proporcionais, mais funcionários por habitantes.

Há uma sobrecarga nos municípios menores, principalmente em seus orçamentos, visto que arrecadam menos em receitas próprias e são mais dependentes de transferências intergovernamentais. A realidade observada no Brasil é desafiadora. Apesar da baixa capacidade de arrecadação local, a existência de um extenso sistema de transferências involuntárias de recursos reduz significativamente a falta de ingressos locais. Contudo, a realidade é desafiadora, pois ainda há lacunas na utilização de instrumentos de gestão mais atualizados para arrecadar em um contingente nada desprezível de localidades, como mostra a gestão do IPTU. Da mesma forma, os níveis médios de dependência das transferências intergovernamentais são elevados, o que afeta a autonomia municipal consagrada na CF. Em suma, as capacidades estatais nessa área ainda têm um longo caminho a percorrer para se modernizar no sentido de ampliar sua própria arrecadação tributária, reduzir seu grau de dependência das transferências intergovernamentais, aumentar seus investimentos e controlar seus gastos burocráticos.

Diante dos novos papéis designados para os municípios pela CF 88, e em um contexto em que a descentralização de atribuições oriunda da União só faz aumentar, a modernização das gestões municipais assume relevância como um tema de dimensão federativa. Essa é uma conclusão essencial do estudo, pois, passados mais de 33 anos desde que o novo *status* municipal passou a vigorar, observa-se que capacidades estatais locais são uma carência significativa para responder, de forma eficiente e eficaz, às responsabilidades assumidas no bojo do federalismo descentralizado. O que esse trabalho mostrou é que, diante da

magnitude das fragilidades de capacidades estatais nos municípios, lidar com essa questão assume relevância federal. Do contrário, a autonomia municipal pode existir *de jure*, mas não *de facto*, o que, em um país com a dimensão, heterogeneidade e desigualdade territorial existentes, não se configura como suficiente para promover a modernização da gestão local.

A agenda de pesquisa nessa área ainda é pouco aprofundada, assim como as condições de desenvolvimento institucional da grande maioria dos municípios brasileiros. Essa coincidência entre o escasso conhecimento da realidade administrativa municipal e o pouco que se sabe sobre ela não é menos sintomática. No entanto, uma coisa é certa: a necessidade de qualificar os municípios que executam as tarefas que lhes são atribuídas pela Federação Brasileira após 1988 continua enorme e aumenta a cada dia.

Referências

ARRETCHE, Marta Teresa Silva. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 31, v. 11, p. 141-166, 1996.

ABRUCIO, Fernando Luiz; GRIN, Eduardo José. From decentralization to federative coordination: the recent path of intergovernmental relations in Brazil. *In: Second International Conference on Public Policy*, 2, 2015. Milano: International Public Policy Association, 2015, p. 1-29.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, n. 24, p. 41-67, 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. A experiência de Cooperação Interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. *Cadernos Adenauer*, v. XII, n. 4, p. 91-110, 2012.

BOWMAN, Ann O'M.; KEARNEY, R. C. Dimensions of state government capability. *The Western Political Quarterly*, v. 41, n. 2, p. 341-362, 1988.

BREMAEKER, F. E. J. *Situação fiscal dos municípios em 2020*. Observatório das Informações Municipais. Disponível em: http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/1916D38A-FC2C-D30C-B10CC5145FAF004717072021032327.pdf&i=3206. Acesso em: 12 jun. 2022.

EVANS, Peter B.; RUESCHMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. On the road toward a more adequate understanding of the State. *In*: EVANS, Peter B. *et al.* *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 202. p. 346-366.

FALLETI, Tulia. Decentralization and subnational politics in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

GRIN, Eduardo José; FERNANDES, Gustavo Andrey Lopes. Capacidades estatais en los municipios brasileños: resultados tímidos en un contexto de autonomía política local y un escenario de dependencia financiera. *In*: GRIN, E. J.; COMPLETA, E. R.; CARRERA-HERNÁNDEZ, A. P.; ABRUCIO, F. L. (orgs.). Capacidades estatais en gobiernos locales iberoamericanos - actualidad, brechas y perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2019, p. 92-143.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Reforma y Democracia*, v. 70, p. 93-126, 2018.

GRIN, Eduardo José; NASCIMENTO, Alex Bruno; ABRUCIO, Fernando Luiz e FERNANDES, Antônio Sérgio. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 23, n. 76, p. 312-336, 2018.

GRIN, Eduardo José. Notas sobre a construção do conceito de capacidades estatais. *Revista Teoria & Sociedade*, v. 20, n. 1, p. 148-176, 2012.

GRINDLEE, M. S. (ed.). *Getting good government: capacity building in the public sector of developing countries*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

GRINDLEE, M. S. *Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

IBGE. Perfil dos municípios brasileiros. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=destaques>. Acesso em: 12 mar. 2022.

IBGE. Pesquisa de informações básicas estaduais. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/estadec/estadec2014/default.shtm>. Acesso em: 12 nov. 2021.

IBGE. Estimativas da população. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em: 12 mar. 2022.

IPEA. Atlas do Estado Brasileiro: uma análise multidimensional da burocracia pública brasileira em duas décadas (1995-2016). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlas>.

ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34501&Itemid=432. Acesso em: 12 jan. 2019.

KJAER, M.; HANSEN, O. H.; THOMSEN, J. P. F. Conceptualizing state capacity: testing the validity of tax compliance as a measure of State capacity. Gothenburg: University of Gothenburg, 2002. (Democracy, the State, and Administrative Reforms Research Report, n. 6).

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. Tempo Social. Revista de Sociologia da USP, v. 11, n. 2, p. 63-83, 1999.

LUNA, J. P.; SOIFER, D. H. Capturing subnational variation in State capacity: a survey-based approach. American Behavioral Scientist, v. 61, n. 8, p. 887-907, 2017.

MARENCO, A.; STROHCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. Revista de Sociologia e Política, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017.

MELO, Marcus André. O município na federação brasileira e a questão da autonomia. In: Centro de Estudos. Konrad-Adenauer-Stiftung. *Subsidiariedade e fortalecimento do poder local*. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1999.

PERRY, Guillermo; GARCÍA, Eduardo; JIMÉNEZ, Pedro. State capabilities in Colombian municipalities: measurements and determinants. CAF – Working Paper, N. 2014/08. Cooperación Andina de Fomento, 2014.

PIERSON, Paul. Fragmented welfare states: Federal institutions and the development of social policies. Governance: An International Journal of Policy and Administration, v. 8, n. 4, p. 449-478, 1995.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P. B.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. (orgs.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 3-43, 2002.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early new deal. Political Science Quarterly, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Revista de Sociologia e Política, n. 24, p. 105-121, 2005.

VELOSO, João Francisco A. *et al.* Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras. Brasília: IPEA, 2011.

WRIGHT, Deil S. *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company, 1988.

Clientelismo, Elites Políticas e Trocas Assimétricas: uma Análise das Relações Políticas no Município de Duque de Caxias

Mayra Goulart da Silva¹

Resumo

Algumas vertentes da Ciência Política brasileira endossam a associação entre o conceito de clientelismo e a chamada “Velha Política”. O objetivo deste artigo é contribuir para a compreensão dos processos de barganha e trocas assimétricas que constituem a dinâmica entre elites políticas, no caso, entre os membros do Executivo e do Legislativo, com o propósito de julgar em que medida esse conceito é pertinente para a análise dessas relações. Esse esforço será empreendido a partir de um estudo de caso: o município de Duque de Caxias, durante o período que se inicia com as eleições de 2016 e se estende até 2021. Para isso, buscar-se-á analisar a formação das coligações eleitorais e da coalizão de governo por meio da sistematização de informações obtidas nos portais da Câmara de Vereadores e da Prefeitura, além de dados do Tribunal Superior Eleitoral acerca das candidaturas apresentadas para as eleições municipais de 2016 e 2020. Através desses levantamentos, será possível mapear o comportamento dos partidos políticos ao longo do período estudado, delineando um panorama acerca das relações entre três variáveis intervenientes na dinâmica entre as elites políticas no âmbito municipal: (i) instituições/partidos, (ii) ideologia e (iii) personalismo/clientelismo. O resultado da pesquisa demonstra uma forte influência do Executivo sobre o Legislativo, expressa pela expansão do número de vereadores

1 Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro (DCP/UFRJ), do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED/UFRJ) e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (PPGCS/UFRRJ), Coordenadora do Laboratório de Partidos, Eleições e Política Comparada (LAPPCOM), Doutora em Ciência Política (2013) pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ).

filiados a partidos da coligação do prefeito, o que nos permite observar a importância das variáveis i e iii na configuração das relações estudadas.

Palavras-chave: Clientelismo; Coligações Eleitorais; Efeito Coattail; NEP; Política Local.

Introdução

Notas sobre o Conceito de Clientelismo

Algumas vertentes da Ciência Política brasileira endossam a associação entre os conceitos de clientelismo, mandonismo, coronelismo e outros correlatos, ao que seria chamado de “Velha Política” pelo senso comum (Avelar e Lima, 2000). O conceito de mandonismo segundo Raymundo Faoro (2001) está relacionado à ideia de mando em uma época pré-moderna, ignorando o poder instituído. Nas palavras de José Murilo de Carvalho (1997), o mandonismo é uma característica da política tradicional que se refere à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder baseadas no controle de algum recurso estratégico, que podem ser desde a posse de terras até o domínio por meio do uso da violência ilegítima sobre os moradores, como no caso das milícias.

O clientelismo, por sua vez, é definido pelo autor como um tipo específico de mandonismo que prolifera com o processo de urbanização e indica um tipo de relação entre atores políticos, que podem ser os cidadãos e as elites políticas, ou mesmo uma relação endógena entre elites (legislativas e executivas, por exemplo). Essa relação é estabelecida a partir da troca de apoio político por benefícios públicos na forma de empregos, benefícios fiscais e isenções. Ou, no caso das trocas entre elites, Murilo menciona deputados e vereadores que trocam votos por empregos e serviços públicos que conseguem graças a sua capacidade de influir sobre o Poder Executivo (Carvalho, 1997, p. 4).

Em *O poder do clientelismo* (2003), Luiz Henrique Bahia se dedica a apreender a especificidade desse padrão de trocas: a assimetria. Sob essa perspectiva, o fenômeno estaria presente em todas as organizações sociais e o que determinaria sua feição política seria a natureza do que está sendo trocado: benefícios patrimoniais, máquina política por compromisso, apoio eleitoral e outros recursos políticos. O clientelismo é, portanto, um tipo particular de troca assimétrica inerente a toda forma de organização (Bahia, 2003, p. 22). Em suas palavras,

as relações sociais que se efetivam, segundo o modelo *patronus-cliente*, possuem caráter de permutas fortemente hierarquizadas (...). São trocas sem conotação monetária imediatamente visível e sem aparência mercantil, se bem que possam ter tais permutas hierarquizadas consequências e resultados monetários mercantis” (Bahia, 2003, 104). Segundo o autor, a ideia de patronagem tem como elementos constitutivos o “chefe” e a “máquina política”, e sua apreensão implica tanto no esforço de compreender como as elites políticas utilizam para seus próprios fins as instituições e os recursos públicos, quanto o modo como favores de vários tipos são permutados por votos. (Bahia, 2003, 123)

Como salienta Paulo D’Ávila (2003) em seu comentário ao texto de Bahia, não obstante a generalidade do conceito, haveria alguns condicionantes que estimulam o estabelecimento de “trocas políticas assimétrico-clientelistas”. Estas dizem respeito, sobretudo, à magnitude da assimetria, isto é, à ausência de canais institucionais autônomos e garantidos por lei de acesso aos recursos que tornam os cidadãos, principalmente os mais pobres, incapazes de obterem de modo impessoal, estável e constante os bens e serviços de que necessitam (D’Ávila, 2003, p. 153).

Na maioria dos casos, segundo Eli Diniz (1980), o clientelismo faz parte da própria “máquina” política partidária, que se estrutura através da configuração de uma rede de contatos, com o intuito de solucionar os problemas da população e se manter no poder. A lógica é conciliar os interesses privados e os de Estado, com uma integração dos primeiros na política estatal. A “máquina” faz a mediação política estabelecendo uma correlação entre as necessidades e as demandas dos clientes, consolidando um papel desigual e assimétrico. A autora desenvolveu esse raciocínio a partir de análises do Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), atual Movimento Democrático Brasileiro (MDB), do Rio de Janeiro (Diniz, 1982), em especial da fração hegemônica liderada pelo então governador Chagas Freitas, conhecida como grupo *chaguista* (Diniz, 1980, p. 235).

Desse modo, se o clientelismo é um tipo específico de mandonismo, o chaguismo é uma variação fluminense do clientelismo, uma vez que decorre da história do estado do Rio de Janeiro. De seu período como capital do país, o município herdou uma imagem de vitrine da nação e baluarte da unidade nacional, que, supostamente, pairaria sobre as dinâmicas localistas e clientelistas da política provinciana (Motta, 1999, p. 4), servindo de cenário para as disputas entre as ideologias e elites capazes de conduzir a nação. De fato, em nossa história recente, observamos que a política carioca tem sido utilizada como plataforma por parte de lideranças desejosas de serem catapultadas ao governo federal, o que supostamente aumenta

o peso das coligações determinadas em nível nacional. Porém, quando a análise leva em consideração o restante do estado, é possível observar certa autonomia das articulações e lideranças locais, estabelecidas através de dinâmicas territoriais, corporativas e religiosas restritas espacialmente. Daí a escolha, como estudo de caso voltado para a compreensão do feixe de relações que formam essa “máquina”, do município fluminense de Duque de Caxias, cuja prefeitura é ocupada por um membro do MDB. Analisaremos, pois, o governo de Washington Reis (2017-2022) e os instrumentos de construção e manutenção de sua base de apoio no Legislativo, com o propósito de observar em que medida os conceitos de clientelismo, mandonismo, coronelismo, chaguismo e outros correlatos nos auxiliam na compreensão das trocas assimétricas estabelecidas entre prefeitos e vereadores, compreendendo como a máquina político-partidária, as instituições, a ideologia e as relações pessoais atuam como variáveis na conformação do que entendemos por política local, política tradicional, velha política ou, apenas, política (Silva e Santos, 2022).

Representação Política em Âmbito Local

O que determina as escolhas dos atores políticos? Quais são as variáveis centrais a serem consideradas quando analisamos o comportamento de cidadãos, candidatos e lideranças políticas? Desde Anthony Downs (1999), a teoria da escolha racional se debruça sobre os condicionantes da ação política e desenvolve ferramentas analíticas para responder a essas perguntas. Desse modo, consideram-se três modelos que funcionam como tipos ideais do comportamento político: *vote-seeking*, *office seeking* e *policy-seeking* (Strom, 1990). O primeiro modelo aparece já na contribuição seminal de Downs e considera as elites políticas como atores cujo único objetivo seria a maximização do apoio eleitoral com o propósito de adquirir o controle do governo (Strom, 1990, p. 566-567). O segundo modelo entende que os políticos têm como propósito central não os votos, mas a maximização do controle sobre os cargos (*offices*), tendo em vista os benefícios a eles atribuídos, referidos na literatura especializada pelo termo *pork barrel* (Baião, Couto e Jucá, 2018). O terceiro modelo apresenta como principal objetivo das elites políticas as políticas públicas (*policy-seeking*), que, por sua vez, são concebidas a partir de valores e visões de mundo, organizados e sumarizados através de ideologias (Jorge *et al.*, 2020). No tocante ao comportamento dos atores políticos aqui estudados, os três modelos serão considerados. A distribuição de cargos e a garantia de uma base eleitoral são condições para a implementação de políticas públicas que, quando bem executadas, tendem a aumentar a satisfação dos cidadãos e, por conseguinte, as chances de vitória eleitoral. Por esse motivo, os três objetivos (*policies*, *offices* e

votes) serão levados em conta nesta pesquisa, que almeja oferecer uma abordagem empírica acerca do comportamento político de cidadãos e elites políticas.

Não obstante, a noção de política tradicional, ou *velha política* (Avelar e Lima, 2000; De Oliveira, 2000), enquanto conjunto de barganhas e trocas voltadas à obtenção de apoio eleitoral ou legislativo, é objeto desta pesquisa, que utilizará como estudo de caso a sua dimensão local, por observar nela um ambiente propício à contraposição, com os discursos acerca da *nova política* entendidos a partir da negação desses componentes pragmáticos em prol de discursos com forte conteúdo ideológico (Avritzer, 2020). Sendo assim, nosso principal objetivo é decompor esse objeto em seus componentes partidário/institucional e personalista/clientelista, sem, contudo, desconsiderar o componente ideológico.

O conceito de ideologia política é alvo de controvérsias que passam ao largo dos objetos desta pesquisa, que a entenderá como “sistemas de crenças compartilhadas por grupos com a finalidade de promover seus interesses e orientar suas práticas sociais e políticas” (Medeiros, 2018, p. 58). Sob esse prisma, os conceitos ideológicos tornam-se elementos centrais na análise do comportamento de eleitores e eleitos, uma vez que simplificam uma miríade de posições, identidades e valores, facilitando a compreensão e a dinâmica interna de cada sistema político (Medeiros, 2018; Freire, 2006). No entanto, apenas quando são definidas como sistemas estruturados de valores que se manifestam por meio de formulações explícitas e conscientes, as ideologias se tornam um objeto de análise passível de ser mensurado. É essa a orientação seguida nesta pesquisa. Por esse motivo, e sem ignorar sua polissemia, reduziremos o escopo semântico da categoria para analisar três dimensões nas quais ele pode ser mobilizado:

- (i) enquanto instrumento de classificação das posições políticas dos diferentes partidos (e/ou candidatos/eleitos); (ii) como código de comunicação entre forças políticas, meios de comunicação social e eleitores e finalmente, (iii) enquanto instrumento de orientação dos eleitores na interpretação dos fenômenos políticos e na tomada de decisões. (Freire, 2006, p. 31)

Cada dimensão, por sua vez, demanda um tipo de metodologia quando o objetivo é fazer inferências acerca do comportamento político de atores reais. O que não significa, contudo, que as diferentes abordagens não precisem ser combinadas. Por isso, uma vez que esperamos como resultado a compreensão do papel de cada uma das variáveis aqui delineadas (partidarismo, clientelismo e ideologia), utilizaremos distintas ferramentas metodológicas, cada qual capaz de lançar luz sobre um aspecto das relações que compõem o que definimos como *política tradicional*.

Nesse tocante, as eleições municipais se justificam como um objeto particularmente interessante para a análise. Para os cidadãos, elas se sobressaem como oportunidade de aproximação com as elites políticas da sua localidade. Já sob o ponto de vista da Ciência Política, elas se destacam pelos números, na medida em que são realizadas simultaneamente em mais de 5.570 cidades, nas quais estão em disputa cerca de 60 mil cargos no Legislativo, além das prefeituras, o que envolve um montante de cerca de 450 mil candidatos (Dantas e Silva, 2020). Tal importância embasa o interesse em utilizá-las como objeto de análise para compreender, através de abordagens quantitativas e qualitativas, algumas das variáveis caras a essa área de conhecimento: comportamento dos atores políticos, desempenho dos partidos, competitividade eleitoral, volatilidade das preferências eleitorais etc.

Portanto, se o objetivo central neste artigo é observar a interação entre elites políticas, a análise das eleições surge como uma das etapas da investigação, a ser sucedida pela análise do período entre elas, isto é, da conformação do governo propriamente dito, sendo essa nossa segunda etapa. Na primeira, nossa atenção recairá sobre as coligações eleitorais e, na segunda, sobre as coalizões de governo². Em ambas, os partidos serão objetos de estudo. De acordo com autores como Krause (2005), Schmitt (1999), Dantas (2007, 2009), Machado (2007), entre outros, coligações podem ser bons indicadores do funcionamento do quadro partidário, ensejando processos de entendimento e acordo entre suas lideranças. Desde 2017, as coligações foram proibidas para os pleitos proporcionais, porém seguem sendo uma estratégia importante para as eleições majoritárias, incluindo os pleitos municipais (Dantas, 2009; Kinzo, 2004).

Por conseguinte, um dos objetivos secundários, desdobrados do principal, será demonstrar a validade desse objeto no tocante à interação dessas duas variáveis, contrariando as hipóteses de que a política local seria um ambiente de baixa institucionalização dos partidos, pouca competitividade e pouca volatilidade das preferências, como é possível desdobrar da hipótese de que ela seria dominada por lógicas clientelistas. Em resumo, essa hipótese, a ser testada na pesquisa, indicaria que tais lógicas implicam na baixa institucionalização dos partidos políticos nessa dimensão.

Na literatura, já encontramos indícios de que alguns elementos dessa hipótese não procedem. Vázquez (2016) apresenta um estudo cujos resultados

2 Deve-se ressaltar a diferença entre coalizão e coligação. A primeira se refere às alianças dos partidos durante o exercício dos mandatos, sendo a coalizão de governo aquela que envolve o partido do chefe do Executivo. Já as coligações se restringem à esfera eleitoral, na qual as legendas se aliam para lançar candidaturas.

demonstram que, de maneira geral, os pleitos municipais são competitivos e que os partidos políticos se alternam no poder. Fica em aberto, contudo, o quanto as legendas determinam o comportamento do eleitorado e das elites políticas, ou se elas existem apenas para o cumprimento do requisito formal de filiação partidária. Suprir essa lacuna é um dos objetivos da investigação aqui apresentada, que vai além do presente artigo³ e almeja observar a pertinência dos partidos políticos como determinante alternativa à lógica personalista/clientelista, de modo a testar o impacto de ambas as variáveis (institucional/partidária x personalista/clientelista) na política caxiense.

Metodologia

Uma vez que o objeto de análise são as elites políticas observadas sob o prisma da governabilidade, a metodologia escolhida diz respeito à mensuração das estratégias de construção e manutenção de apoio legislativo por parte do prefeito. Nessa medida, utilizando o arcabouço teórico estruturado em torno do conceito de presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988; Figueiredo, 1994; Limongi, 2007), foi possível elencar os incentivos disponibilizados pelo poder Executivo para a formação de maiorias legislativas. Tal base teórica nos traz quatro hipóteses preliminares.

Hipótese 1: Mesmo que na dimensão municipal os partidos tenham suas funções organizacionais diminuídas em relação às instâncias federal e estadual, no município de Duque de Caxias eles desempenham funções na construção da governabilidade.

Hipótese 2: Esse papel está relacionado à garantia de apoio legislativo ao Poder Executivo.

Hipótese 3: Esse apoio é obtido e mantido através da concessão de incentivos aos atores envolvidos.

Hipótese 4: Esses incentivos são de natureza eleitoral e não eleitoral, contemplando, principalmente, cargos de primeiro e segundo escalões.

3 Esta pesquisa, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), é realizada no âmbito do Laboratório de Partidos Eleições e Política Comparada (LAPPCOM) e contempla, ainda no eixo da oferta, a análise das indicações para o primeiro escalão da prefeitura. Ademais, a investigação buscará, através da realização de entrevistas semi-estruturadas com os eleitores e com as elites políticas do município (vereadores, ex-vereadores, assessores, ex-assessores, ocupantes e ex-ocupantes de cargos do primeiro escalão da prefeitura), mapear o papel dos brokers, bem como as expectativas e valores subjacentes ao plano da demanda, isto é, dos cidadãos em suas relações com seus representantes.

Essas hipóteses serão testadas a partir da análise dos mecanismos utilizados para incentivar a cooperação entre as elites políticas. Dentre eles, iremos nos deter com particular atenção sobre:

1. Participação na coligação eleitoral do prefeito, haja vista a expectativa de que ocorra transferência de popularidade eleitoral do candidato ao cargo majoritário aos candidatos ao legislativo a ele associados, através do efeito *coattail* (Avelino, Biderman e Barone, 2012; Samuels, 2000).

Hipótese: a formação da coligação eleitoral é uma estratégia para a obtenção de apoio legislativo caso o candidato ao Executivo saia vencedor.

Metodologia: (i) comparar as coalizões eleitorais formadas em torno das candidaturas de Washington Reis em 2016 e 2020; observar se Reis expandiu seu apoio entre as elites políticas no legislativo atraindo vereadores de outros partidos.

2. Migrações partidárias. Nesse eixo, iremos observar se, durante as janelas partidárias ocorridas nas legislaturas analisadas, os vereadores mudaram de partido e, caso tenham mudado, se o fizeram para legendas que compunham a coligação eleitoral do prefeito.

Hipótese: vereadores que se sentem atraídos pelos incentivos à cooperação oferecidos pelo Executivo, mas que fazem parte de partidos que originalmente não apoiaram o prefeito durante a eleição, tendem a, quando possível, migrar para legendas próximas ao incumbente.

Metodologia: analisar as migrações ocorridas ao longo das legislaturas analisadas.

3. Loteamento de secretarias e cargos no primeiro escalão do Executivo, elencado como instrumento prioritário no estabelecimento de coalizões partidárias em sistemas de governo presidencialistas ou parlamentaristas multipartidários (Abranches, 1988; Figueiredo e Limongi, 2007). Em regimes de coalizão, o loteamento desses cargos tende a ocorrer de modo proporcional ao tamanho das bancadas legislativas dos partidos que manifestam seu interesse em fazer parte do governo, bem como o compromisso em lhe garantir apoio legislativo.

Hipótese: o secretariado é formado por pessoas ligadas a partidos que fizeram parte da coligação eleitoral do prefeito.

Metodologia: analisar as nomeações para o secretariado do governo atual (2020) e anterior (2017-2020) de modo a observar se há um padrão nessas nomeações e, se existir, se ele contempla a hipótese acima. Por questões de espaço, a Hipótese 4 não será trabalhada neste artigo.

Ao final desta etapa da pesquisa, espera-se mensurar a relevância da variável institucional, isto é, dos partidos políticos na configuração da política municipal, analisando a relação de Washington Reis com as elites políticas no município, indicando, em particular, como é mantido e/ou expandido seu apoio legislativo.

Análise dos Resultados

Analisar a competição política a partir da competição partidária é uma tarefa desafiadora, considerando que temos um dos sistemas partidários mais fragmentados do mundo e um sistema eleitoral que enfatiza o candidato em detrimento do partido (Samuels, 1997). Esse percurso torna-se ainda mais árduo quando voltamos esse olhar para os municípios, dimensão na qual o personalismo é ainda mais determinante (Kerbaux e Dias, 2020).

Segundo Mair (1997), as disputas pelo governo na competição intrapartidária podem ser abertas, com alto grau de imprevisibilidade, ou fechadas, sendo assim mais previsíveis. Essa classificação possui 3 critérios: “(1) padrões de alternância no governo, (2) grau de inovação ou persistência nos processos de formação do governo, e (3) gama de partidos que obtém acesso ao governo” (*apud* Braga, 2010, p. 47). Nesse esforço de investigação sobre institucionalização partidária, Braga (2010) conclui, a partir da análise dos pleitos legislativos federais de 1990 até 2006, que a estrutura de competição brasileira vai se encaminhando para um cenário fechado, sobretudo quando olhamos para a entrada de novos partidos, o que reforça um maior grau de institucionalização das legendas. Observando o município de Caxias dentro dessa perspectiva, minha hipótese é a de que o sistema partidário da cidade ao longo dos últimos pleitos é aberto, mas o seu nível de previsibilidade é mediado pela relação entre Legislativo e Executivo por meio das migrações partidárias em direção à coalizão governamental. Esse movimento se estrutura em virtude da centralidade do prefeito como eixo de gravitação das forças políticas nos municípios.

Magnitude Eleitoral, Coligações e Migração Partidária em Caxias

A magnitude eleitoral, no caso dos municípios, parece ser uma variável central para determinar a importância dos partidos e suas lideranças como mecanismos de agregação dentro do Legislativo⁴. Mesmo com uma lógica de negociação local ainda enigmática para a literatura, a governabilidade municipal é condicionada à magnitude na medida em que, quanto menor a quantidade de atores envolvidos, mais fácil será para o prefeito negociar diretamente com cada vereador, sem a necessidade de estabelecer um arco de alianças partidário estável, isto é, uma coalizão de governo (Dantas, 2018, p. 193). Isso nos permite supor que a “força da gravidade” em torno do prefeito, no que tange a sua relação com os vereadores, é mais intensa do que a força de atração exercida por governadores e pelo presidente sobre os deputados.

O caráter direto e pessoal da relação com os vereadores e a ascendência do prefeito sobre suas carreiras políticas não significa, contudo, atribuir um papel meramente passivo aos legislativos municipais. “Pelo contrário, são produtivos e concentram a sua atuação no uso de um instrumento parlamentar específico, a indicação, voltada à solicitação de variados tipos de bens tangíveis ou intangíveis para pedir providências sobre problemas municipais ao prefeito” (Dantas, 2018, p. 199). Esse aspecto da indicação será investigado em futuros trabalhos, tendo em vista o enfoque de olhar apenas para a arena eleitoral neste primeiro momento.

A migração partidária pode ser vista sob duas perspectivas: a do candidato que migra e a da estratégia das elites partidárias (Freitas, 2008; Melo, 2004, Desposato, 2006). Está embutida em muitas das interpretações dessa primeira via que uma alta taxa de migração indica fraqueza do sistema partidário. Para Desposato (2006), as migrações não podem ser automaticamente interpretadas como uma fraqueza do sistema. Ao longo do seu trabalho, ele demonstra como essas janelas são sistemáticas e não apenas prerrogativas de atores individuais, sendo, portanto, um fenômeno controlado pelas instituições.

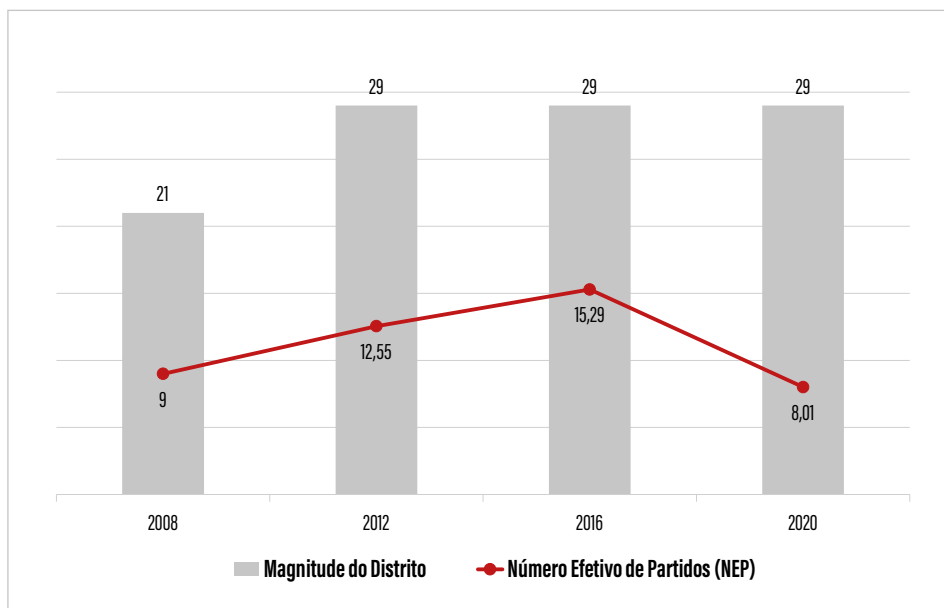
Freitas (2012), amparada em uma perspectiva centrada nas elites políticas e suas carreiras, observa as relações entre migração partidária e coalizão de governo. Diante da perspectiva que toma o sucesso eleitoral como *rationale* elementar das estratégias levadas a cabo pelas elites políticas, a migração para a

4 Como nos alertam Nicolau e Schmitt (1995, p. 7), a magnitude do distrito eleitoral, que é o número de cadeiras em disputa, é o aspecto mais importante do sistema eleitoral.

coalizão governamental torna-se uma opção valiosa, haja vista a possibilidade de acesso a recursos disponíveis ao Executivo. A popularidade e os recursos controlados pelo chefe do Executivo são colocados nesses termos como uma peça de incentivo central para as trocas de partido e para o desenho da arena eleitoral⁵.

Em termos descritivos, o município de Caxias passou por uma diminuição na quantidade de agremiações com representantes eleitos na Câmara dos Vereadores quando comparamos as duas últimas eleições. Em 2008, 11 legendas possuíam cadeiras, subindo para 15 em 2012, 18 em 2016 e 12 em 2020. O aumento desse número, entre 2008 e 2012, poderia ser explicado pelo aumento da magnitude do distrito, tendo em vista que esse é um dos efeitos do sistema eleitoral sobre o sistema partidário (Taagepera e Shugart, 1989). No gráfico 1 é possível visualizar a magnitude do distrito e o Número Efetivo de Partidos (NEP), indicador que mensura a fragmentação partidária em determinado distrito eleitoral. Mesmo com a constância na magnitude, entre 2016 e 2020 há uma queda de 47% do NEP, variação mais significativa do que o aumento de 17% entre 2012 e 2016 e o de 28% entre 2008 e 2012. Essa queda denota um momento de inflexão na política de Caxias entre 2016 e 2020, que ultrapassa a justificativa imediata da queda como consequência do fim das coligações em eleições proporcionais, regra vigente a partir do pleito de 2020. Essa via explicativa se debruça sobre a tese de que coligações auxiliam partidos pequenos a atingirem o coeficiente eleitoral, o que não seria possível caso se jogassem na arena eleitoral sozinhos. O fim das coligações diminuiria, portanto, a fragmentação e o número de partidos (Fleischer e Dalmoro, 2005 *apud* Freitas e Mesquita, 2010). Como aventado em outros trabalhos (Silva e Santos, 2022), minha hipótese é que, para além do efeito mecânico da proibição das coligações, a fragmentação diminuiu por conta da força aglutinadora de Washington Reis através do fenômeno da migração parlamentar. Essa força gravitacional é um indício do sucesso da estratégia do prefeito em atrair vereadores para sua coalizão de governo.

5 Freitas (2012) também adiciona um conceito importante para instrumentalizar os tipos de partidos, a categoria de “partido satélite”: legendas que não compõem a coalizão mas que votam em sua maioria com o governo, também almejando obter acesso aos recursos por parte do Executivo.

Gráfico 1 - Número Efetivo de Partidos no município de Duque de Caxias (2008-2020)

Desse e modo, confirmando nossa hipótese original, é possível afirmar que a força de Reis se expressa, sobretudo, pelo total de vereadores pertencentes a partidos que fizeram parte da coligação em sua disputa para o Executivo municipal. Em 2016, apenas 7 vereadores faziam parte de partidos que compunham a coligação do MDB para prefeito ou para vereador. Em 2020, 83% dos vereadores eram, ou do MDB ou de partidos que se coligaram ao mesmo para a eleição majoritária, como indica a tabela 1:

Tabela 1 - Coligações eleitorais no município de Duque de Caxias (2000-2020)

Ano	Cand.	% Votos	Coligação	Câmaras (%)
2000	Zito 2	81,06% (1º Turno)	PMDB/ PTB/ PSDB/ PTdoB/ PPB/ PV/ PSDC/ PHS/ PST/ PSD/ PSC/ PPS	15 (71%)
2004	Reis 1	45,2% (51,91% no 2º turno)	PMDB/PPS/PSC/PMN/ PSL/ PHS/ PL PTC/ PSDCS	9 (42,85%)
2008	Zito 3	53,34%	PSDB/PT do B/ PSDC/ PP/ PSC/ PV/ PSL/ PR/ DEM/PTN	11 (52%)
2012	Cardoso	33,19% (55,51% no 2º turno)	PRB/ PDT/ PT/ PPS/ PMN / PSB/ PC do B	10 (34%)
2016	Reis 2	35,76% (54,18% no 2º turno)	MDB/PSL/ PPS/ PRP/ PHS/ PSB	7 (24%)
2020	Reis 3	52,55%	DC/AVANTE/PATRIOTA/ CIDADANIA/REPUBLICANOS/ MDB/PSD/PTC/PROS/ PTB/PMB/PODE/ SOLIDARIEDADE/DEM	24 (83%)

Entre 2008 e 2020, 29 partidos passaram pela Câmara dos Vereadores e apenas o MDB conseguiu estar nas quatro legislaturas. Em uma análise preliminar, pode-se afirmar que a estrutura competitiva no município é aberta à entrada de novos partidos, o que apontaria para uma institucionalização fraca das legendas. Por outro lado, os prefeitos que chegam fortes para a reeleição conseguem ter uma maior quantidade de cadeiras entre os partidos coligados. Foi o que ocorreu com Zito⁶, em 2000, e com Reis, em 2020, sendo essa uma evidência que reforça a importância da popularidade do prefeito para as eleições proporcionais. Silva, Cury e Vasquez (2021) introduzem um elemento explicativo para esse debate, a relação entre o tamanho da coligação majoritária e o potencial da governabilidade do prefeito. No caso de Caxias, essas eleições supracitadas tiveram nas coligações 12 e 14 legendas, respectivamente.

A coligação do MDB para o Executivo em 2016 foi “Rumo ao Futuro” (MDB, PSL, PPS, PRP, PHS e PSB). Olhando para a conquista de cadeiras dessa coligação, foram 7 no total: 3 do MDB, 2 do PSL e 2 do PRP. Dica, adversário que

6 José Camilo Zito dos Santos Filho foi prefeito de Duque de Caxias entre 1997 e 2005 pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Antes disso, foi deputado estadual pelo Rio de Janeiro entre 1995 e 1996 e entre 2007 e 2008 pelo mesmo partido. Em 2011, migrou para o Progressistas (PP) e, em 2015, já por essa legenda, volta à Assembleia dos Deputados e fica até 2018. Também foi vereador entre 1988 e 1994.

foi ao segundo turno, participou da coligação “Nossa Gente, nosso Futuro” (PTN, PRB, PT, PSC, PMN, PV, PROS, PSD, PCdoB e PDT), que elegeu 13 vereadores: 3 do PTN, 1 do PRB, 2 do PT, 1 do PSC, 1 do PV, 1 do PSD, 1 do PCB e 3 do PDT.

Entre as eleições de 2016 e 2020, 6 partidos novos conseguiram cadeiras e 12 perderam; dentre esses últimos está o PP, que possuía uma das maiores bancadas no município. Sob essa perspectiva, poderíamos supor que teria havido uma grande renovação do quadro político da Câmara. Porém, quando olhamos para a nominata dos vereadores, essa lógica se contradiz, na medida em que houve uma taxa de reeleição de 62%. Dos 29 vereadores eleitos, 18 foram reeleitos e, entre eles, 14 trocaram de legenda. Nessas trocas, 12, 41% se direcionaram para partidos que faziam parte da coligação de Reis (MDB). Em duas dessas trocas, os candidatos Junior Uios e Clovinho Sempre Junto trocaram, respectivamente, o PT pelo DEM e o PDT pelo Patriota, partidos ideologicamente distantes. Essa informação é um indício de que o relacionamento entre as elites políticas em Caxias não se estrutura em termos ideológicos, haja vista o fato de que PT e PDT, legendas de esquerda e centro esquerda, encontram-se em posições bem distantes do espectro ideológico no qual estão DEM e Patriota, legendas de direita⁷ (Silva e Santos, 2022).

É importante salientar que Melo (2000) demonstra que a estratégia da migração partidária é mais frequente no espectro da direita. Ao estudar a dinâmica na Câmara dos Deputados, o autor demonstra que os deputados oriundos de legendas situadas neste espectro teriam uma maior autonomia em relação aos seus partidos, o que lhes proporcionaria uma maior flexibilidade na tentativa de otimizar os seus ganhos. Contudo, reforça Melo, isso não representa uma grande volatilidade entre os blocos ideológicos, na medida em que as migrações costumam se inserir dentro do mesmo espectro. As migrações vistas no espaço de tempo entre a eleição de 2016 para 2020 podem ser encaradas como uma tentativa dos candidatos de maximizar os seus ganhos, sobretudo através de uma relação de proximidade com o Executivo.

No entanto, como foi visto pela literatura recente, essa conclusão não pode invalidar que os partidos, como organizadores dos recursos e atores com as prerrogativas de aceitar ou negar novos membros, também atuam na maximização dos ganhos. Nesse sentido, as legendas da coalizão de Reis atraíram candidatos já eleitos e fortaleceram a base de apoio do prefeito dentro do Legislativo, sendo essa ampliação de forças um importante indicativo de fortalecimento do sucesso de seu projeto político.

7 Para a classificação ideológica, utilizamos o trabalho de André Borges, elaborado com os dados do V-Party 2018, BLS 2017, PREPPS 2018.

Considerações Finais

Este texto foi dividido em quatro partes. Nas duas primeiras, foi apresentado um mapeamento dos conceitos que estruturam o que aqui denomino como política local, sobretudo aqueles que dizem respeito às trocas realizadas entre elites políticas na formação de coligações eleitorais e coalizões de governo, que, por sua vez, foram os objetos das duas últimas seções do texto. Como pressuposto, parti da ideia de que as eleições desempenham um papel crucial para o funcionamento de um governo representativo, na medida em que possibilitam que os Poderes Executivo e, sobretudo, Legislativo sejam de fato representativos dos diferentes grupos e identidades que compõem a sociedade (Kinzo, 2004). Por outro lado, há uma função relativa à responsividade/*accountability* desses vínculos representativos, posto que, durante os processos eleitorais, os incumbentes prestam contas aos cidadãos (Sartori, 1987). Em ambas as frentes, os partidos políticos são elementos centrais, uma vez que canalizam as preferências dos eleitores para o Estado, garantindo a representatividade, mas também atuam junto à sociedade civil, organizando e agregando os interesses, ideologias e identidades, de modo que estes se expressem em termos de preferências coletivas inteligíveis, sob o prisma da competição eleitoral, e passíveis de serem transformados em políticas públicas, sob o prisma da arena decisória (Kinzo, 2004). Ou seja, os partidos estruturam a disputa eleitoral selecionando a oferta de representantes possíveis e orientando, no plano da demanda, processos de reflexão e agrupamento de interesses.

Na literatura especializada, parece haver uma problematização sobre a capacidade dos partidos políticos de desempenharem esses papéis com a mesma congruência em âmbito local, que seria determinada por dinâmicas personalistas usualmente tipificadas pelo conceito de clientelismo (Dantas e Silva, 2020; Kerbauy e Dias, 2020; Lavareda e Telles, 2016). Esse raciocínio segue a seguinte lógica: no tocante à arena eleitoral, quanto menor a magnitude do distrito, mais próxima é a relação entre candidatos e eleitores, uma vez que os primeiros precisam menos dos recursos dos partidos para se fazerem conhecidos junto ao eleitorado, quando comparados aos pleitos estadual e federal, que pressupõem o estabelecimento de vínculos entre indivíduos distribuídos por um território maior. Como observado na seção dedicada à análise do número efetivo de partidos (NEP) no Legislativo relativo ao município de Duque de Caxias, na arena decisória, quanto menor o NEP, menor a importância dos mecanismos de agregação de elites políticas, na medida em que os processos decisórios envolvem um número menor de atores,

passíveis de serem acionados pessoalmente pelos prefeitos. Esse relacionamento pessoal entre o chefe do Executivo e membros do Legislativo torna-se mais difícil quando o último é composto por dezenas de membros. Nesses casos, as lideranças partidárias tornam-se atalhos no estabelecimento de acordos que garantam apoio legislativo ao prefeito. Porém, quando pensamos em municípios com um número menor de vereadores, a tarefa é menos árdua e as relações pessoais entre os envolvidos são mais intensas.

Sendo assim, uma das justificativas para a escolha do caso aqui analisado reside no fato de Duque de Caxias ser um município de magnitude grande⁸, com 30 vereadores, utilizando como parâmetro aquele mobilizado por Nicolau e Schmitt (1995), segundo o qual distritos médios teriam magnitude entre 8 e 12 cadeiras, distritos grandes entre 16 e 31, e megadistritos teriam mais de 39⁹. A importância da magnitude para o presente estudo, que se dedicou a observar o peso das variáveis institucional/partidária e pessoal/clientelista nas relações entre elites políticas e sociedade civil, reside no entendimento, amplamente respaldado pela bibliografia especializada, de que quanto menor a magnitude do distrito menos espaço para a representação da pluralidade social (Duverger e Sartori, 1988; Shugart, 1988; Taagepera e Shugart, 1989; Lijphart, 1989, 2003).

Sob o prisma da governabilidade e da relação entre poderes, a fragilidade dos partidos nos municípios, quando comparados com instâncias de maior magnitude como os estados, explica-se pelo fato de que eles tornam-se menos necessários em termos organizacionais, como colocado acima. Essa impressão é confirmada pela literatura, que indica que a governabilidade na dimensão local é articulada de maneira mais informal, através de negociações diretas entre as elites políticas, em particular, vereadores e prefeitos, cuja liderança pessoal torna-se uma variável determinante (Dantas e Silva, 2020; Rocha e Silva, 2017; Silva, Sandes-Freitas e Pires, 2018). Esses indícios sugerem que as coligações eleitorais, analisadas na terceira seção, são estratégias que aumentam as chances de eleição do prefeito, mas, também, aumentam o espaço das legendas menores, mediante o efeito *coattail* (Avelino, Biderman e Barone, 2012; Samuels, 2000), isto é, a transferência de apoio eleitoral do candidato majoritário para os candidatos ao legislativo dos partidos que fazem parte de sua coligação (Figueiredo, 1994; Kinzo, 2004; Dantas, 2009).

8 Como nos alertam Nicolau e Schmitt (1995, p. 7), a magnitude do distrito eleitoral, que é o número de cadeiras em disputa, é o aspecto mais importante do sistema eleitoral.

9 Essas três faixas levam em conta a alteração realizada pela Emenda Constitucional 58/2009, que modificou o artigo 29, inciso IV, da Constituição Federal, aumentando o número de faixas entre o mínimo (nove) e o máximo (55) de cadeiras nas Câmaras legislativas dos municípios brasileiros.

Outro ponto interessante a ser considerado, colocado por Lamounier (1991), diz respeito às relações entre as três variáveis analisadas ao longo do artigo: instituições, ideologia e clientelismo, sendo os dois últimos mecanismos concorrentes de agregação de demandas sociais a serem canalizadas pelos partidos. Segundo o autor, corroborando as definições discutidas na primeira seção deste texto, na qual nos dedicamos a discutir o conceito de clientelismo, legendas sem contorno ideológico definido teriam mais afinidade com práticas clientelistas/personalistas, uma vez que tenderiam a canalizar demandas sociais de natureza apenas “extrativa - centradas nos *outputs* do governo, sob a forma de verbas e favorecimentos, e não na formulação e implementação de políticas consistentes e de longo prazo” (Lamounier, 1991, p. 12). Em contrapartida, partidos com alta carga ideológica tenderiam a estar afastados das demandas, problemas e interesses cotidianos/locais dos cidadãos. Sob essa perspectiva, esta pesquisa não parte de pressupostos normativos acerca da natureza necessariamente ideológica da prática representativa, compreendendo-a como um amálgama de dinâmicas concretas e abstratas, locais e nacionais, egoístas e altruístas.

Referências

- AVELAR, Lúcia; LIMA, Fernão Dias de. Lentas mudanças: o voto e a política tradicional. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, 2000. p. 195-223.
- AVELINO, George; BIDERMAN, Ciro; BARONE, Leonardo. Articulações Intrapartidárias e Desempenho Eleitoral no Brasil. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 55, n. 4, p. 987-1013, 2012.
- AVRITZER, Leonardo. *Política e antipolítica: a crise do governo Bolsonaro*. São Paulo: Todavia, 2020.
- BAHIA, Luiz Henrique Nunes. *O poder do clientelismo: raízes e fundamentos da troca política*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves; JUCÁ, Ivan Chaves. A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 25, p. 47-86, jan./abr. 2018.
- CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.

DANTAS, Humberto. *Coligações em eleições majoritárias municipais: a lógica do alinhamento dos partidos políticos brasileiros nas disputas de 2000 e 2004*. São Paulo, tese de doutorado apresentada ao DCP-USP, 2007.

DANTAS, Humberto. Coligações nas eleições municipais de 2000 a 2008: a força dos partidos dos governadores. *Revista Liberdade e Cidadania*, Ano II, n. 6, 2009.

DANTAS, Humberto; SILVA, Bruno Souza da. Eleições legislativas municipais: a porta de entrada na política e a mãe de todos os pleitos sob a realidade de 2020. In: *Eleições municipais e os desafios de 2020*. Cadernos Adenauer XXI (2020), n. 2, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 2020.

D'ÁVILA FILHO, Paulo. O clientelismo como gramática política. *Universal. PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 2003.

DINIZ, Eli. Máquinas Políticas e Oposição: o MDB no Rio de Janeiro. Dados: *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, 1980.

DINIZ, Eli. *Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. Tradução: Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: EDUSP, 1999.

DUVERGER, Maurice; SARTORI, Giovanni. *Los sistemas electorales*. San José: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1988.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007, pp. 25-32.

FIGUEIREDO, Marcus. A lei de ferro da competição eleitoral: a aritmética eleitoral. In: *Cadernos de Conjuntura*. Rio de Janeiro, IUPERJ, n. 50, jul. 1994.

FREIRE, André. *Esquerda e direita na política europeia: Portugal, Espanha e Grécia em perspectiva comparada*. Lisboa: ICS, 2006.

JORGE, Vladimyr Lombardo; FARIA, Alessandra Maia Terra de; SILVA, Mayra Goulart da. Posicionamento dos partidos políticos brasileiros na escala esquerda-direita: dilemas metodológicos e revisão da literatura. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 33, 2020.

KERBAUY, Maria Teresa; DIAS, André Luiz. Eleições para cargos no executivo e nos legislativos municipais no Brasil: desempenhos congruentes

ou incongruentes?. In: LAVAREDA, Antonio; TELLES, Helcimara. *Eleições municipais: novas ondas na política*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2020.

KINZO, Maria D'Alva G. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 19, nº. 54, 2004.

KRAUSE, Silvana. Uma análise comparativa das estratégias eleitorais nas eleições majoritárias (1994 – 1998 – 2002): coligações eleitorais x nacionalização dos partidos e do sistema partidário brasileiro. In: KRAUSE, S.; SCHMITT, R. (orgs.). *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fund. Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2005.

LAMOUNIER, Bolivar. *Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade*. Idesp, 1991.

LAVAREDA, Antonio; TELLES, Helcimara. *A lógica das eleições municipais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2016.

LIJPHART, Arend. *As democracias contemporâneas*. Lisboa: Gradiva, 1989.

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

MACHADO, Carlos Augusto Mello. *Identidades diluídas: consistência partidária das coligações para prefeito no Brasil – 2000 e 2004*. Distrito Federal, dissertação de mestrado defendida na UNB, 2007.

MEDEIROS, Neuci Pimenta de. *A influência da ideologia partidária na formalização de orçamentos participativos no Brasil*. 2018. 220 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2018. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/17182>. Acesso em: 25 jun. 2020.

NICOLAU, Jairo Marconi; SCHMITT, Rogério Augusto. Sistema eleitoral e sistema partidário. São Paulo: Lua Nova: Revista de Cultura e Política, p. 129-147, 1995.

OLIVEIRA, Evelina Antunes F de. *Nova cidade, velha política: poder local e desenvolvimento regional na área mineira do Nordeste*. Ufal, 2000.

ROCHA, Marta Mendes da; SILVA, Bruno Souza da. O poder de indicar: preferências legislativas de vereadores mineiros. Cadernos Adenauer, v. XVIII, n. 2, p. 185-208, 2017.

SAMUELS, David. The gubernatorial coattails effect: Federalism and Congressional elections in Brazil. The Journal of Politics, v. 62 (1), 240-253, 2000.

SARTORI, Giovanni. *Theory of democracy revisited*. Chatham, Chatham House, 1987.

- SCHMITT, Rogério. *Coligações eleitorais e sistema partidário no Brasil*. Rio de Janeiro, Tese de doutorado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), 1999.
- SHUGART, Matthew. Duverger's Rule, district magnitude, and presidentialism. Tese de doutorado. University of California, Irvine, 1988.
- SILVA, Bruno Souza da; SANDES-FREITAS, Vitor Eduardo Veras de; PIRES, Caio José Leitão. O que sabemos sobre governabilidade municipal? In: DANTAS, Humberto. *Governabilidade: para entender a política brasileira*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 1 ed. São Paulo, 2018.
- SILVA, M. G.; SANTOS, P. F. *O Hegemon da Baixada: as eleições de 2020 e a construção hegemônica de Washington Reis*. In: BORBA, F.; FIGUEIREDO, Argelina. *Política local no estado do Rio de Janeiro: disputa partidária e comportamento político nas eleições municipais de 2020*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2022.
- STROM, Kaare. A behavioral theory of competitive political parties. *American Journal of Political Science*, Austin, v. 34, n. 2, p. 565-598, maio 1990. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2111461?seq=1>. Acesso em: 25 jun. 2020.
- TAAGEPERA, Rein; SHUGART, Matthew. *Seats and votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven, CT: Yale University Press, 1989.
- VASQUEZ, Vitor. *Ao vencedor, a prefeitura: competição em eleições municipais (1996-2012)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

Teoria Política Feminista e Representação Substantiva: uma Análise da Bancada Feminina da Câmara dos Deputados

Beatriz Rodrigues Sanchez¹

Resumo

A presença de mulheres nos parlamentos faz diferença para o conteúdo da representação política? Essa é a pergunta que orienta o presente artigo. Para respondê-la, propomos uma tipologia a partir da análise qualitativa da tramitação de três tipos de proposições legislativas relativas à igualdade de gênero: consensual efetiva, consensual não efetiva e não consensual. Para entender o papel da bancada feminina em cada um dos casos, foram analisados os discursos das parlamentares no Plenário da Câmara dos Deputados. Verificamos que houve consenso significativo da bancada feminina em alguns temas, como no caso do combate à violência contra as mulheres e da promoção da participação política feminina. Em outros casos, variáveis como a ideologia partidária e a religião da parlamentar foram mais influentes do que o gênero, como na proposta sobre legalização do aborto. Concluímos que a distinção entre efetividade da proposta e atuação da parlamentar permite uma melhor compreensão da relação entre presença e ideias.

Palavras-chave: Igualdade de Gênero; Representação Descritiva; Representação Política; Representação Substantiva; Teoria Política Feminista.

1 Professora temporária do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP). Doutora e mestra em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. E-mail: beatriz.rodrigues.sanchez@gmail.com.

Introdução

Os estudos sobre representação política das mulheres têm ganhado cada vez mais destaque na Ciência Política brasileira. Boa parte deles adota como ponto de partida a distinção feita por Hanna Pitkin (1967) sobre as diferentes dimensões da representação política. Os conceitos de representação descritiva e representação substantiva formulados pela autora possibilitam a conexão da teoria política feminista, que defende normativamente uma maior inclusão de mulheres nas instituições de representação, com a análise empírica da quantidade de representantes e da qualidade dessa representação.

A dimensão da representação descritiva, se adotada desde uma perspectiva feminista, está relacionada com a quantidade de mulheres nos parlamentos. Se elas representam, em média, metade das populações dos países, seria de se esperar que a mesma quantidade de mulheres ocupasse os parlamentos. Investigações sobre as barreiras estruturais existentes para a inserção de mulheres nos espaços de poder com foco nos mecanismos de ações afirmativas representam a maior parte dos estudos sobre representação política das mulheres no Brasil. A dimensão da representação substantiva, ou seja, do conteúdo da representação política, é menos estudada. Tendo isso em vista, o presente artigo pretende responder à seguinte pergunta: a presença de mulheres nos parlamentos faz diferença para o conteúdo da representação política? Em outras palavras, a representação descritiva gera representação substantiva?

A literatura internacional sobre representação política das mulheres também tem se dedicado mais à análise da representação descritiva do que da representação substantiva (Krook, 2009). Algumas das autoras que buscaram investigar a relação entre essas duas dimensões da representação demonstraram que é preciso uma quantidade mínima de parlamentares mulheres para que elas possam de fato influenciar a produção legislativa. Essa quantidade mínima seria capaz de formar uma massa crítica, o que fortaleceria a preocupação tanto de homens quanto de mulheres em relação às pautas feministas (Childs e Krook, 2008).

Rezende (2017), por sua vez, argumenta que não basta incluirmos mais mulheres nos espaços de poder sem que sejam fornecidos recursos materiais e institucionais para que elas ocupem posições de decisão e não somente cargos simbólicos. De acordo com a autora, as regras e procedimentos que regulam a atuação das parlamentares da bancada feminina podem limitar ou facilitar a sua atuação em prol da representação das mulheres. Por isso, a análise empírica sobre a representação política das mulheres deve levar em consideração a existência

desses constrangimentos institucionais. Ela conclui que a distribuição de recursos legislativos como, por exemplo, vagas em Comissões Legislativas ou presidência de Comissões ocorre de maneira desigual entre homens e mulheres, o que contribui para a perpetuação da sub-representação feminina.

O gênero das parlamentares também pode influenciar as temáticas dos projetos de lei apresentados por elas (Miguel, 2001). Como foi verificado por pesquisas empíricas dedicadas ao tema, há uma divisão sexual do trabalho legislativo, em que as mulheres são alocadas pelos partidos em Comissões cujos temas se aproximam da construção social daquilo considerado como “feminino” (Miguel e Feitosa, 2009). Partindo dessa constatação, é possível aprofundar a análise sobre a representação substantiva das mulheres verificando se o fato de ser homem ou mulher tem influência na defesa de propostas legislativas relacionadas especificamente à igualdade de gênero no Congresso Nacional.

Assim, partindo do conceito de representação substantiva, o artigo apresenta uma tipologia a partir da análise qualitativa da tramitação de três tipos de proposições legislativas: consensual efetiva, consensual não efetiva e não consensual. O tipo de proposição consensual efetiva é aquele que foi aprovado pelo Congresso e que, durante o processo de tramitação, contou com o apoio consensual da bancada feminina. A proposição consensual não efetiva é aquela que, apesar de ter contado com o apoio consensual da bancada feminina, não foi aprovada. Por fim, a proposição não consensual é aquela que não foi unânime entre a bancada feminina e não foi aprovada pelo parlamento.

Essa tipologia pretende aprimorar a análise empírica da representação política substantiva das mulheres ao diferenciar a atuação das parlamentares da efetividade da proposta. Em outras palavras, mesmo que uma proposta sobre igualdade de gênero não tenha sido aprovada, pode ser que a bancada feminina tenha atuado consensualmente para a sua aprovação. Assim, pretendemos evidenciar os obstáculos materiais e institucionais existentes para que a representação política substantiva das mulheres seja efetiva, a despeito da atuação das parlamentares.

A tipologia adota como referência normativa a igualdade de gênero. A definição da igualdade de gênero como critério é importante porque permite utilizar um parâmetro normativo para a análise empírica da atuação das parlamentares e, dessa forma, conectar a teoria política feminista com a análise do funcionamento das instituições representativas. Por ser abstrato, esse critério permite agregar diferentes posições políticas que se enquadram nesse amplo guarda-chuva, o que traz vantagens para a análise empírica, como veremos a seguir.

Existem inúmeras proposições legislativas em tramitação, arquivadas ou aprovadas, que possuem relação com a defesa da igualdade de gênero. De acordo com o Sisgênero (Consulta Integrada da Atividade Legislativa Brasileira sobre Gênero)², no total, foram apresentados 789 projetos de lei no Congresso Nacional sobre temas relacionados à igualdade de gênero até o ano de 2008. Em levantamento mais recente feito pela plataforma Elas no Congresso, somente no ano de 2019 foram apresentados 331 projetos de lei referentes aos direitos das mulheres. Diante dessa grande quantidade de proposições legislativas, propomos uma tipologia que possa ser utilizada em outros trabalhos com o objetivo de analisar a relação entre a representação descritiva e a representação substantiva das mulheres. Nesse caso, temos como referência a bancada feminina da Câmara dos Deputados.

O artigo está dividido em cinco partes, além desta introdução. Em primeiro lugar, apresentaremos a tipologia utilizada para a análise das proposições legislativas. Em segundo lugar, analisaremos três casos de propostas relativas a cada um dos tipos da classificação: Lei Maria da Penha (consensual efetiva), reserva de cadeiras para mulheres na política (consensual não efetiva) e legalização do aborto (não consensual). Para essa análise, utilizaremos os discursos proferidos pelas parlamentares no Plenário da Câmara dos Deputados. Por fim, retomaremos a tipologia proposta e demonstraremos como ela contribui para a conexão entre representação descritiva e representação substantiva.

Definindo uma Tipologia: Análise das Proposições Legislativas Relativas à Igualdade de Gênero

Diante da pluralidade de proposições legislativas relativas à igualdade de gênero, criamos uma tipologia para que esse amplo conjunto de medidas pudesse ser classificado. Nosso objetivo foi analisar a conexão entre a presença de mulheres e a defesa de propostas relacionadas à igualdade de gênero. Para isso, utilizamos como ponto de partida a definição de três tipos de proposições legislativas. O primeiro deles é o tipo de proposição legislativa aqui denominada consensual efetiva. Para que uma proposição seja classificada como consensual efetiva, deve

2 Esse banco de dados é resultado de um projeto de pesquisa conduzido pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ). Foi desenvolvido tecnicamente pelo CEBRAP e trata-se de um mecanismo de consulta dinâmica ligado à atividade legislativa brasileira sobre gênero, o que permite obter cruzamento entre as categorias nele incluídas e, também, sistematizar as informações coletadas a partir do conteúdo do banco.

ter havido engajamento consensual das parlamentares da bancada feminina em torno dela, desde sua apresentação até o momento da aprovação. O segundo tipo foi denominado de proposição consensual não efetiva e é caracterizado por ter agregado consensualmente as parlamentares em torno de seu processo de tramitação sem, no entanto, obter sucesso em sua aprovação. Por fim, o terceiro tipo seria a proposição não consensual, ou seja, as proposições legislativas que, apesar de terem como meta a igualdade de gênero, não foram defendidas por todas as parlamentares e não foram aprovadas.

A literatura sobre representação política das mulheres já apontou a dificuldade de se obter consensos, tanto entre parlamentares homens quanto entre mulheres, em torno de pautas consideradas mais polêmicas, como é o caso da legalização do aborto (Htun, 2003). Nesses temas, portanto, seria mais difícil realizar avanços progressistas no Legislativo, dada a dificuldade em se formar uma maioria. O tipo consensual não efetivo, no entanto, contrasta com essa classificação, já que prevê a possibilidade de que um tema seja consensual entre as mulheres, mas não entre os homens. Por ser um grupo sub-representado e não possuir a massa crítica necessária para a incidência no processo legislativo, as parlamentares, nesses casos, acabam não tendo força para aprovar os projetos de lei, mesmo que sejam consensuais entre a bancada feminina.

Tendo como base essa tipologia, podemos imaginar algumas hipóteses. Podemos esperar, por exemplo, que o tipo consensual efetivo promova a representação política substantiva efetiva das mulheres, uma vez que nessa categoria as parlamentares agiriam pró-ativamente para a defesa das proposições legislativas sobre igualdade de gênero. Consequentemente, se houvesse consenso da bancada feminina sobre uma determinada proposição legislativa relacionada à igualdade de gênero, essa proposta teria mais chances de ser bem-sucedida. Por outro lado, quando não houvesse consenso da bancada feminina, dificilmente proposições legislativas relacionadas à igualdade de gênero avançariam no processo legislativo.

Essa tipologia se baseia em uma distinção fundamental entre efetividade e atuação. O conceito de efetividade diz respeito aos resultados do processo legislativo e é influenciado pelo desenho e *modus operandi* das instituições que permitem ou bloqueiam a atuação das parlamentares em contextos específicos. O conceito de atuação, por sua vez, está relacionado de modo menos demandante e institucionalmente menos condicionado à proposição normativa feita por parte da teoria política feminista de que o aumento da representação política feminina nas instituições legislativas teria como consequência a formulação de mais

e melhores políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade de gênero (Young, 2000; Phillips, 1995; Mansbridge, 1999; Williams, 1998).

Nesse sentido, a separação entre efetividade e atuação pretende evitar que a análise permaneça restrita aos resultados políticos do processo legislativo, ignorando as barreiras institucionais existentes ao longo da tramitação de uma proposição. Assim, abre-se espaço para iluminar a atuação das parlamentares na defesa dos interesses das mulheres de forma mais nuançada, permitindo recolocar a hipótese da teoria política feminista, sem reduzir essa atuação à necessária aprovação de políticas para a promoção da igualdade de gênero. Em resumo, para os fins dessa análise empírica, o que define a efetividade é a aprovação ou não de determinada proposição legislativa. O que define a atuação, por sua vez, é a defesa por parte das parlamentares de propostas legislativas orientadas para a promoção da igualdade de gênero, sejam elas aprovadas ou não. Como consequência, mesmo quando uma proposta não foi efetiva, pode ser que a atuação das parlamentares tenha sido pró-ativa em favor da representação substantiva das mulheres.

Em termos metodológicos, os projetos foram classificados após o término do processo de tramitação, momento em que é possível saber se uma determinada proposição foi efetiva (aprovada) ou não. É importante destacar que os tipos consensuais não descartam a possibilidade de que as parlamentares tenham discordado de aspectos pontuais de determinada legislação.

O projeto selecionado como representante do tipo consensual efetivo foi o projeto de lei que deu origem à Lei Maria da Penha. Esse projeto foi escolhido porque teve apoio consensual da bancada feminina e foi aprovado pelo Congresso Nacional (foi efetivo). A Lei 11.340, aprovada em 7 de agosto de 2006, prevê meios para cessar e prevenir a violência doméstica e familiar contra as mulheres.

A proposição legislativa selecionada como representante do tipo consensual não efetivo foi a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 182/2007, que estabelecia a reserva de cadeiras para mulheres no parlamento. Essa proposição foi escolhida porque, apesar de ter contado com apoio consensual das parlamentares da bancada feminina, não foi aprovada pelo Plenário da Câmara (não foi efetiva).

Por fim, o projeto de lei escolhido como representante do tipo não consensual foi o PL 882/2015, que estabelecia políticas públicas no âmbito da saúde sexual e dos direitos reprodutivos. Esse projeto foi escolhido porque não teve apoio consensual da bancada feminina e não foi aprovado (não consensual e não efetivo).

Antes de passar para a análise mais detalhada sobre a tramitação de cada uma dessas proposições, é importante apresentar uma breve caracterização da

bancada feminina da Câmara dos Deputados. De acordo o seu Regimento Interno, a bancada feminina tem como objetivos:

- Conquistar e ampliar espaços de participação política da mulher no Legislativo, no Executivo e na Sociedade;
- Desenvolver campanha em defesa da participação política da mulher na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e nos demais órgãos de direção da Casa;
- Lutar pela agilidade na tramitação e na aprovação das proposições relativas e/ou de interesse da mulher nas comissões e no plenário da Casa, bem como lutar pelas suas relatorias;
- Acompanhar o processo de elaboração orçamentária e se empenhar para que as diversas comissões da Casa apresentem e aprovem emendas relacionadas às questões de gênero;
- Acompanhar o processo de execução orçamentária de forma a garantir a liberação dos recursos correspondentes às emendas de interesse da Bancada Feminina;
- Incentivar a participação política das mulheres nos âmbitos Nacional, Estadual e Municipal;
- Estimular a participação das entidades da sociedade civil organizada nas diversas iniciativas da Bancada Feminina;
- Propor diretrizes de ação e promover atividades visando garantir os direitos da mulher e sua plena inclusão na vida econômica, social, cultural e política da sociedade;
- Envolver a participação das entidades de mulheres na discussão e elaboração de propostas legislativas e integrar-se às suas iniciativas;
- Promover a divulgação das atividades da Bancada no âmbito do Parlamento e junto à sociedade.
- Articular e integrar as iniciativas e atividades da Bancada com as ações das entidades da sociedade civil, voltadas para o interesse das mulheres, através da realização de eventos, como: seminários, debates, audiências públicas, entre outras;
- Servir de ponte entre o Parlamento e os movimentos da sociedade civil na luta em defesa da igualdade de gênero.

(Regimento Interno da Bancada Feminina da Câmara dos Deputados, 2007)

A criação da bancada feminina, desde o início, teve como objetivo a promoção de proposições legislativas que visassem a igualdade de gênero e a aproximação entre os movimentos sociais, mais especificamente os movimentos feministas

e o Congresso Nacional. Dessa forma, desconsiderando as eventuais barreiras institucionais enfrentadas pela bancada feminina e as divergências internas existentes entre as parlamentares no que diz respeito a alguns temas, existem consensos firmados entre elas. Não podemos ignorar variáveis como partido político, ideologia partidária, religião e atuação em movimentos feministas como aspectos fundamentais que também têm influência na atuação das parlamentares para além do gênero. No entanto, a ideia de que o gênero não tem nenhuma influência sobre o comportamento legislativo não pode ser verificada empiricamente, como veremos em nossa análise. Em seguida, investigaremos o papel da bancada feminina no processo de tramitação de cada um dos três tipos de projetos analisados.

O Caso Consensual Efetivo: Lei Maria da Penha

Os movimentos feministas brasileiros historicamente adotaram os lemas “o silêncio é cúmplice da violência” e “em briga de marido e mulher se mete a colher” como parte estruturante de sua militância no combate à violência doméstica no país. A luta contra a violência doméstica e familiar faz parte da agenda teórica e política feminista do nosso país desde pelo menos a década de 1970 (Pinto, 2003). O processo legislativo voltado para a aprovação da Lei Maria da Penha contou com a capacidade de organização e mobilização política dos movimentos feministas que já pautavam essa questão há muito tempo. Eles foram responsáveis por desenvolver articulações amplas no período de elaboração do projeto com diversas atrizes, incluindo articulações com atores-chave do Poder Legislativo, organismos internacionais e participação em audiências públicas, a partir da criação de um Consórcio de ONGs feministas (Barsted, 2011; Carone, 2018; Sanchez, 2021).

A capacidade das organizações e dos movimentos feministas de exercer pressão sobre o Legislativo foi construída ao longo das últimas décadas, a partir de uma mudança de postura das atrizes envolvidas no processo. Até a década de 1980, a maior parte das ativistas feministas defendiam posições “autonomistas”, ou seja, viam o Estado como uma instituição patriarcal incapaz de absorver as demandas das mulheres e que, portanto, não deveria ser disputado (Alvarez, 2014). A partir dos anos 1980, com o enfraquecimento do regime civil-militar no Brasil e a consequente formação da Assembleia Nacional Constituinte, parte considerável das feministas passou a defender a institucionalização do movimento. Foram criados órgãos de políticas para as mulheres e aquelas que faziam parte dos movimentos começaram a ocupar cargos tanto na burocracia estatal quanto cadeiras nos parlamentos.

Além da ativa participação dos movimentos feministas no processo de tramitação da Lei Maria da Penha, outro fator fundamental para que a sua aprovação fosse bem-sucedida foi o engajamento da bancada feminina do Congresso Nacional em torno de sua defesa. Essa avaliação foi feita inclusive pelos parlamentares homens que acompanharam a tramitação do projeto. Durante o 1º Seminário Internacional da Procuradoria Especial da Mulher, no dia 16 de junho de 2011, o então presidente da Câmara, Marco Maia, lembrou das transformações na legislação originadas do trabalho da bancada feminina. Essas mudanças, segundo Maia, incluíram melhores condições para que as mulheres enfrentassem situações adversas no local de trabalho, em casa e no dia a dia. Naquela ocasião, afirmou: “Eu cito a Lei Maria da Penha, que foi uma vitória e uma conquista da bancada feminina da Câmara dos Deputados”.

No que diz respeito ao processo de tramitação da lei, em 22/03/2006 foi aprovada no Plenário da Câmara dos Deputados a redação final do PL 4.559/2004, que criava mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Posteriormente, ele foi transformado na Lei Ordinária 11.340/2006, a Lei Maria da Penha. Os principais embates em torno da aprovação da Lei Maria da Penha durante o processo de tramitação estiveram relacionados à sua suposta inconstitucionalidade (por ser uma lei que diferenciava homens e mulheres, indo contra o universalismo da Constituição) e ao papel desempenhado pelos Juizados Especiais Criminais (JECRIMs) no julgamento dos casos de violência doméstica. Apesar dos argumentos contrários à aprovação do texto, a bancada feminina foi capaz de formar uma massa crítica em defesa da pauta.

As então deputadas Luiza Erundina (PT-PE), Jandira Feghali (PCdoB-RJ), Iriny Lopes (PT-ES) e Laura Carneiro (PFL-RJ) foram algumas das protagonistas do processo de aprovação do PL na Câmara dos Deputados. É importante destacar que durante todo o processo de tramitação, tanto na Câmara quanto no Senado, todas as reladoras do projeto foram mulheres, o que confirma a importância da ocupação de cargos de poder por mulheres dentro do Legislativo para a garantia da representação política substantiva. A defesa da necessidade de aprovação da lei foi consensual entre as parlamentares da bancada feminina, independentemente dos partidos políticos. Naquele momento, o Congresso era formado majoritariamente pelos partidos da base do governo, o que também foi um fator fundamental para a aprovação do projeto. A análise da correlação de forças que se demonstrou favorável à Lei Maria da Penha foi parte do trabalho de mobilização política das ativistas feministas e parlamentares.

A seguir, apresentaremos alguns discursos proferidos pelas deputadas, relacionados ao tema da violência contra as mulheres, durante a tramitação e após a aprovação da Lei Maria da Penha como forma de demonstrar esse engajamento consensual da bancada feminina em torno do tema:

Discurso de Marinha Raupp (PMDB-RO), proferido no dia 06/12/2006:

Como mãe, esposa, deputada e principalmente mulher é que subo a esta tribuna para pedir aos meus colegas apoio a tão importante questão. Basta de impunidade! Renovo meu compromisso com as mulheres brasileiras, especialmente com as rondonienses, na luta pelo reconhecimento de nossos direitos, sobretudo em relação à defesa das mulheres, para que, juntas, conquistemos um futuro digno e justo.

Discurso de Luiza Erundina (PT-PE), proferido no dia 22/03/2006:

Desde o primeiro dia de janeiro até os dias de hoje, cerca de 70 mulheres já foram violentadas e assassinadas no ambiente doméstico. Além disso, Sr. Presidente, o Governo brasileiro assumiu compromissos firmados em conferências internacionais da ONU, da OEA, de criar mecanismos legais para coibir e punir com vigor a violência doméstica contra a mulher. A Câmara, portanto, está se associando, de forma concreta, à luta das mulheres contra essa tragédia, a violência doméstica, a que está submetida a mulher brasileira.

Discurso de Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM), proferido no dia 22/03/2006:

Depois de muito tempo, de muita luta e negociações, conseguimos aprovar, na Câmara dos Deputados e no Senado, a Lei nº 11.340, de 2006, denominada Maria da Penha. (...) Essa lei talvez seja um dos marcos mais importantes na luta da sociedade, sobretudo das mulheres, contra a violência, porque muda profundamente os parâmetros do Estado e da sociedade em relação aos atos de violência.

Discurso de Nice Lobão (DEM-MA):

O número de casos flagrados de violência contra as mulheres aumentou 3.083% nas delegacias especializadas. Isso se verifica graças à aprovação da Lei Maria da Penha. Desde sua sanção, em 2006, o tema da violência contra a mulher, cuja invisibilidade foi combatida anos a fio por movimentos feministas e de mulheres, virou pauta recorrente na imprensa, agenda obrigatória entre operadores do direito e profissionais da segurança pública e inspiração para conversas e debates.

A partir da análise desses discursos, é possível perceber que, no caso da Lei Maria da Penha, independentemente da ideologia partidária, as parlamentares defenderam a sua aprovação. Deputadas de todo o espectro político apoiaram a proposta. No entanto, vale destacar que os argumentos utilizados para defender a aprovação da lei foram distintos. No caso de Marinha Raupp, por exemplo, foi ressaltado o papel da mulher enquanto mãe e a necessidade de acabar com a impunidade dos crimes cometidos contra as mulheres. No entanto, independentemente de suas trajetórias de vida ou da ideologia de seus partidos, essas parlamentares defenderam políticas públicas voltadas para o combate à violência contra as mulheres, tendo como referência o ideal normativo da igualdade de gênero e do direito à vida.

O Caso Consensual Não Efetivo: Reserva de Cadeiras para Mulheres no Legislativo

A baixa proporção de mulheres nas esferas tradicionais do poder político, se comparada à proporção de mulheres na composição das populações dos países, é uma realidade constatada ainda hoje em quase todos os lugares do mundo. Atualmente, os únicos três países que possuem mais de 50% de mulheres no parlamento são Bolívia, Cuba e Ruanda. O Brasil está entre os últimos colocados no ranking internacional de porcentagem de mulheres no parlamento, ocupando a 132ª posição (IPU, 2022). Atualmente, as mulheres ocupam apenas 15% das cadeiras, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado. Essa sub-representação das mulheres brasileiras nos poderes legislativos fez com que a pauta da inclusão política se fortalecesse entre as parlamentares. Uma das prioridades da bancada feminina tem sido a ampliação da presença numérica de mulheres parlamentares no Congresso Nacional para que seja possível formar uma massa crítica em favor dos temas relacionados à igualdade de gênero. Essa iniciativa parece vir tanto de uma vontade das parlamentares de melhorar suas condições para eleição quanto de uma articulação com organismos internacionais, em especial a ONU Mulheres e o Banco Mundial (Mano, 2017; Sanchez, 2021).

A legislação atualmente vigente no Brasil prevê cotas para mulheres nas candidaturas dos partidos e não reserva de cadeiras no parlamento, política que tem se demonstrado insuficiente para aumentar a quantidade de mulheres eleitas. O financiamento das campanhas de homens e de mulheres por meio dos partidos é extremamente desigual (Sacchet e Speck, 2012), o que faz com que as candidatas tenham menos chances de se elegerem do que os candidatos. Além disso, os

partidos políticos acabam recrutando menos mulheres do que homens, o que reflete o sexismo institucional das legendas.

Com certa frequência, a falta de interesse feminino por temas políticos é apontada como a principal causa da sub-representação das mulheres na política. No entanto, o aumento considerável da porcentagem de candidaturas femininas e de mulheres filiadas a partidos políticos nos últimos anos comprova que essa ideia está equivocada. A divisão sexual e racial do trabalho é outro fator fundamental para explicar a ausência de mulheres, especialmente mulheres negras, nos espaços tradicionais da política. Por serem as principais responsáveis pela execução de tarefas domésticas e de cuidado, elas têm menos tempo para participar de atividades políticas. O problema, portanto, não é a suposta falta de interesse das mulheres, mas sim as diversas barreiras estruturais existentes para que aquelas que decidem fazer parte das instituições representativas sejam, em primeiro lugar, candidatas e, em segundo lugar, eleitas.

Com relação à tramitação de proposições legislativas relacionadas à inclusão das mulheres na política, o Plenário da Câmara dos Deputados rejeitou em 16/06/2015 a PEC 182/2007, que garantia um percentual mínimo de vagas no Legislativo (federal, estadual, distrital e municipal) para as mulheres. Foram apenas 293 votos a favor do texto, mas o mínimo necessário, por se tratar de uma PEC, era de 308 votos, ou seja, 3/5 dos membros de cada Casa do Congresso Nacional. Houve 101 votos contrários e 53 abstenções. O texto previa reserva de vagas para as mulheres nas três legislaturas seguintes. Na primeira delas, seriam reservados 10% do total de cadeiras na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas estaduais, nas Câmaras de Vereadores e na Câmara Legislativa do Distrito Federal. Na segunda legislatura, o percentual subiria para 12% e, na terceira, para 15%. As vagas deveriam ser preenchidas pelo sistema proporcional em todos os níveis federativos. Se a cota não fosse preenchida, seria aplicado o princípio majoritário para as vagas remanescentes.

Como é possível perceber, tratava-se de uma porcentagem irrisória de reserva de cadeiras que, inclusive, já é ocupada pelas mulheres atualmente no Congresso Nacional. As disputas sobre a proposta giraram em torno da definição sobre qual seria a porcentagem mínima de reserva de cadeiras para mulheres. Algumas parlamentares argumentaram que 10%, 12% e 15% seriam porcentagens muito baixas, mas concordaram sobre a necessidade de se reservar pelo menos alguma porcentagem. Outras defenderam as porcentagens definidas, mesmo que baixas, para que fosse possível formar alianças com parlamentares, que, a princípio, eram contrários à proposta. Além disso, foi levantado o fato de que se no

Congresso Nacional a proposta não traria tanta mudança; mas, nas Assembleias Legislativas e, principalmente, nas Câmaras de Vereadores (que em muitos municípios não contam com nenhuma mulher), ela seria fundamental.

Em 09/11/2016 foi aprovada, na Comissão Especial, a PEC 134/2015, muito parecida com a PEC 182/2007. A PEC 134/2015 reservava percentual mínimo de representação para mulheres no Poder Legislativo (federal, estadual, distrital e municipal). Apresentada pela Comissão da Reforma Política do Senado, a proposta estabelecia que a cota mínima para mulheres valeria por três legislaturas. O percentual de reserva de vagas aumentaria de forma gradativa: 10% das cadeiras na primeira legislatura; 12% na segunda; e 16% na terceira. No parecer aprovado, foram feitas emendas de redação ao texto original, como substituir a palavra “gênero” por “sexo”³, com o objetivo de ampliar o apoio dos parlamentares de partidos mais conservadores. A PEC está parada e ainda precisa ser votada pelo Plenário da Câmara, em dois turnos. A tramitação da proposta está aguardando votação desde 2017 e, dessa perspectiva, não foi efetiva. A seguir, serão analisados alguns discursos de deputadas sobre o tema da representação política das mulheres.

Discurso de Luciana Santos (PCdoB-PE), proferido no dia 16/06/2015:

Ainda precisamos enfrentar o modelo político que exclui a participação das mulheres.

Discurso de Moema Gramacho (PT-BA), proferido no dia 16/06/2015:

Nós ainda representamos apenas 10% dos legislativos, em média. Isso é muito desproporcional. Hoje, dos 513 parlamentares [na Câmara dos Deputados], só temos 50 mulheres. Precisamos mudar isso.

Discurso de Janete Capiberibe (PSB-AP), proferido no dia 16/06/2015:

Não queremos superar os homens, mas atingir a igualdade.

Discurso de Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM), proferido no dia 16/06/2015:

Embora cada parlamentar tenha sua ideologia, precisávamos buscar algo que nos unificasse, que é a luta pela reserva de cadeiras, não mais vagas para candidatura, além dos 30% dos recursos destinados exclusivamente às mulheres.

3 A alteração da palavra “gênero” por “sexo” faz parte de um movimento conservador atualmente vigente nos poderes legislativos brasileiros que dizem combater a chamada “ideologia de gênero”. Esse processo também pode ser verificado no combate à inclusão da palavra “gênero” nos planos municipais de educação, por exemplo.

Mediante a análise dos discursos sobre o tema da representação política das mulheres, é interessante observar que todas as parlamentares aqui mencionadas utilizaram a igualdade de gênero como referência normativa, corroborando a hipótese da teoria política feminista de que as parlamentares mulheres podem representar substantivamente os interesses das mulheres. Das 52 deputadas em exercício na 55ª Legislatura, apenas uma votou contra a PEC: Magda Mofatto, do PR de Goiás. É possível afirmar que a reserva de cadeiras para mulheres no parlamento foi uma pauta que, apesar de ter contado com amplo apoio entre a bancada feminina, não foi efetiva.

O Caso Não Consensual: Legalização do Aborto

Quando falamos de legalização do aborto, a conexão entre a sua defesa e a igualdade de gênero enquanto referência normativa não foi consensual entre a bancada feminina, diferentemente dos dois casos anteriores (violência contra as mulheres e representação política).

O debate sobre aborto no feminismo pode ser visto como um desdobramento da máxima “o pessoal é político”. As hierarquias e o grau de liberdade dos indivíduos na esfera privada têm impacto direto sobre sua vida na esfera pública e no processo de construção de sua identidade (Biroli, 2014). Os movimentos feministas têm destacado o fato de que, sem o controle sobre a reprodução e sobre os seus próprios corpos, as mulheres dificilmente conseguirão atuar profissionalmente e politicamente em pé de igualdade com os homens.

Recentemente, o debate sobre o direito ao aborto tornou-se mais polarizado e ganhou destaque na agenda política em diversos países⁴. As posições pró-vida, vinculadas às igrejas católicas e evangélicas, e pró-escolha, ligadas aos movimentos feministas, são parte das clivagens nas disputas eleitorais. No entanto, existem nuances entre esses dois polos. A organização Católicas pelo Direito de Decidir, por exemplo, torna menos distintas as fronteiras entre as duas posições, já que, apesar de ser uma organização de mulheres católicas, defende a legalização do aborto.

O destaque que o tema da legalização do aborto ganhou na política brasileira nos últimos anos foi fruto da estratégia política de determinados grupos religiosos conservadores. Isso fez com que esse debate no Brasil tomasse a forma

4 Em dezembro de 2020, a Argentina, em uma decisão histórica e que contou com a articulação fundamental dos movimentos feministas, aprovou a legalização do aborto.

de uma ofensiva retrógrada (Miguel, Biroli e Santos, 2016). A atuação de grupos contrários ao aborto no Congresso Nacional cresceu ao mesmo tempo em que as posições abertamente favoráveis à legalização recuaram. Os projetos que ampliam os casos de aborto legal têm sido arquivados ou barrados nas Comissões Legislativas do Congresso Nacional. Em contraste a esse cenário, de acordo com o referido estudo realizado por Miguel, Biroli e Santos, quase metade dos discursos parlamentares pronunciados por mulheres entre 1991 e 2014 apresentaram posições favoráveis à ampliação do direito ao aborto no Brasil, quer admitindo novas exceções à lei proibitiva, quer descriminalizando a prática. Então, apesar de essa não ser uma pauta consensual na bancada feminina, são as parlamentares mulheres as suas principais defensoras.

O PL 882/2015 escolhido como representante do terceiro tipo de proposição legislativa, o tipo não consensual, estabelecia no seu artigo 11 que “toda mulher tem o direito a decidir livremente pela interrupção voluntária de sua gravidez durante as primeiras doze semanas do processo gestacional”. Atualmente, o aborto no Brasil é legalizado apenas em três situações: casos de estupro, quando há risco de vida para a gestante ou em casos de fetos anencefálicos. Isso quer dizer que o PL, caso fosse aprovado, ampliaria os casos nos quais o aborto é legal, o que representaria um avanço no sentido da promoção da igualdade de gênero e dos direitos reprodutivos das mulheres.

No dia 01/06/2015, o PL 882/2015 foi apensado ao PL 313/2007, que não tratava da questão da legalização do aborto, mas, sim, do planejamento familiar. A proposta, portanto, não foi aprovada e, por isso, pode ser considerada como não efetiva.

O fato de o PL ter sido proposto por um homem parlamentar reforça a importância do estabelecimento de alianças entre as parlamentares e os seus colegas. A bancada feminina, por sua vez, teve posições divergentes durante o processo de tramitação do PL 882/2015. Não foi uma proposta legislativa consensual, como nos dois casos anteriores. A seguir, serão analisados alguns discursos de parlamentares sobre o tema da legalização do aborto para que possamos entender algumas dessas divergências:

Discurso de Jô Moraes (PCdoB-MG), proferido no dia 08/05/2008:

Todos nós, sem dúvida, somos contra a interrupção da gravidez como método de controlar a natalidade, porque a interrupção da gravidez é uma agressão psicológica e física à mulher. Tenho 2 filhos e sei da dimensão superior da maternidade, Sr. Presidente. A maternidade transforma a mulher em força maior de continuidade da espécie e de transformação da natureza.

Mas temos de ter a compreensão de que, se no cotidiano da vida deste País, no seio das populações mais pobres, há um conjunto de pessoas em risco de vida, ou em risco de saúde, cabe ao Estado brasileiro, cabe aos Governos dar-lhes cobertura, com a adoção de políticas públicas. (...) E essa mulher, que muitas vezes enfrenta cotidianamente o desespero de viver numa sociedade que não correspondeu às suas expectativas, além de sofrer esse desgaste todo, ainda vai direto para a cadeia, onde não estão os verdadeiros criminosos desta mesma sociedade, porque estes têm possibilidades de superar o processo. (...) Precisamos de planejamento familiar, de assistência ao pré-natal, de acompanhamento à juventude, às adolescentes, que sofrem tantas dificuldades com gravidez indesejada decorrente de falta de orientação. Precisamos, sobretudo, proteger aquelas que viveram o conflito e a dor de ter de interromper uma gravidez por circunstâncias as mais diversas. Elas precisam que o Estado lhes dê a assistência e a atenção devida e não que as submeta aos cárceres, já superlotados pelos inúmeros criminosos que povoam este País.

Discurso de Luciana Genro (PSOL-RS), proferido no dia 08/03/2006:

O aborto é um tema polêmico. Particularmente, sou absolutamente favorável à descriminação do aborto. Não posso aceitar que uma mulher pobre vá presa ou morra nos hospitais e fundos de quintal por fazer o mesmo que faz a mulher rica, com a única diferença de que a que pode pagar tem toda a segurança, enquanto a outra é submetida às maiores crueldades.

Discurso de Nice Lobão (DEM-MA), proferido no dia 08/03/2006:

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, já no início deste pronunciamento, quero afirmar para V. Ex.as. e para o povo brasileiro, em especial para o povo do Maranhão, que sempre fui a favor da vida. Dessa forma, destaco que sou totalmente contra a prática do aborto. Jamais em minha vida dei qualquer declaração em favor desse ato criminoso. Luto pelos direitos humanos, notadamente dos cidadãos mais carentes. E sempre, no contexto do meu trabalho, estiveram presentes em minhas preocupações a criança, o jovem e a mulher, principalmente a mulher grávida, aquela que está gerando um novo ser em seu ventre. Faço oposição a qualquer organização, associação ou grupo que defenda o aborto. Para mim, matar o mais vulnerável, a criança que está sendo gerada, é um ato de barbárie. E quem defende propostas de legalização do aborto nos leva a contínuo retrocesso da civilização. Objetivar matar uma criatura que ainda vai nascer é ignorância, é maldade, é crime, mesmo sob o argumento de preservação da saúde.

Discurso de Fátima Pelaes (PMDB-AP), proferido no dia 08/03/2012:

Srs. Deputados, não ignoramos nem queremos esconder os graves problemas sociais que estão na base do aborto clandestino. Para combatê-los, não é admissível mascará-los com o direito ao crime, em vez de ir às suas causas. Urge a continuação da tomada de medidas positivas de natureza humana, social e ética (planejamento familiar, apoio à mãe solteira, o desenvolvimento da instituição da adoção, o incremento de correta assistência social, atenção construtiva aos fatores de desagregação moral na família e na educação). A legalização do aborto é também um dos mais graves atentados contra a mulher, pois a torna um objeto da irresponsabilidade masculina, que impele a gestante à autoria do crime em que terá a menor culpa. Atribuir-lhe o direito de amputar o corpo é duplamente falso: ninguém deve se considerar com direito a cortar um braço, e o seu filho não é o seu corpo, mas um novo ser com direito à vida. O aborto não pode nem deverá ser considerado como um meio de planejamento familiar. Trata-se apenas de um meio sofisticado de condenar à morte um ser inocente.

Como é possível observar a partir da análise desses discursos, o recurso ao papel materno da mulher encontra-se como estratégia de argumentação tanto entre aquelas que defendem a legalização do aborto, como foi o caso da deputada Jô Moraes, quanto entre as que se posicionaram contra essa medida. Esse tipo de argumentação, como defende a literatura feminista, acaba reproduzindo a ideia amplamente difundida de que a maternidade é um fato biológico e não construído socialmente, impondo às mulheres a maternidade como atividade compulsória. Entre os discursos apresentados, o único que não recorreu à maternidade como fato natural foi o de Luciana Genro. Nice Lobão e Fátima Pelaes utilizaram o argumento da “defesa da vida” para se posicionarem contrariamente à descriminalização. Esse argumento é recorrente entre os deputados conservadores das bancadas religiosas.

Portanto, quando se trata do tema da legalização do aborto, podemos afirmar que a variável gênero é menos determinante do que as variáveis partido político, ideologia partidária e religião. Isso quer dizer que parlamentares ligadas às bancadas evangélica ou católica e de partidos conservadores, com maior frequência, adotaram posições contrárias à legalização do aborto. Por outro lado, parlamentares de partidos progressistas e cujas trajetórias são vinculadas aos movimentos feministas tiveram maior afinidade com essa pauta. É importante notar, entretanto, que existem nuances. Jô Moraes, por exemplo, apesar de ser católica, defendeu a descriminalização do aborto.

Considerações Finais

A partir da análise desses três casos, foi possível observar que a tipologia proposta inicialmente pode ser útil para a análise de proposições legislativas que tenham como referência normativa a igualdade de gênero. O primeiro tipo deles, a proposição consensual efetiva, é aquela caracterizada pela atuação das parlamentares no sentido da promoção da igualdade de gênero e altas chances de efetividade. O segundo tipo, consensual não efetiva, é determinado pela atuação das parlamentares em defesa da igualdade de gênero, por um lado, e pela baixa efetividade, por outro. O terceiro tipo, não consensual, é caracterizado pela divergência de posições entre a bancada feminina e pela não efetividade da proposição. A partir dessas informações, distribuímos a tipologia em uma tabela:

Tabela 1 – Tipos de proposições legislativas relativas à igualdade de gênero

	Baixa atuação	Alta atuação
Alta efetividade	Nulo	Consensual efetiva Ex: Lei Maria da Penha
Baixa efetividade	Não consensual Ex: PL 882/2015 (legalização do aborto)	Consensual não efetiva Ex: PEC 182/07 (participação política)

Fonte: elaborado pela própria autora.

A partir da análise dessa tabela, podemos verificar a existência de quatro quadrantes. O quadrante nulo seria caracterizado pela baixa atuação e pela alta efetividade. Esse caso ocorreria quando as proposições legislativas sobre igualdade de gênero não consensuais entre a bancada feminina fossem efetivas, ou seja, transformadas em legislação. Apesar da possibilidade de se imaginar hipoteticamente esse caso, empiricamente ele não foi verificado. Por isso, o quadrante caracterizado pela baixa atuação e pela alta efetividade foi preenchido com a palavra “nulo”. O quadrante em que há baixa atuação e baixa efetividade é denominado não consensual e tem como exemplo o PL 882/2015, que ampliava os casos em que o aborto seria legal. O quadrante em que há alta atuação e baixa efetividade é corresponde ao tipo consensual não efetivo e tem como exemplo a PEC 182/07, que tinha como objetivo a reserva de cadeiras para mulheres no parlamento. Por fim, o quadrante em que há alta atuação e alta efetividade corresponde ao tipo de proposição consensual efetiva, que tem como exemplo a Lei Maria da Penha.

De acordo com os três casos analisados, a efetividade das proposições legislativas relativas à igualdade de gênero e a atuação das parlamentares varia

de acordo com o tema. Nos casos em que houve coalizão da bancada feminina (representação política e violência contra as mulheres), houve atuação pró-ativa das parlamentares no sentido da promoção da igualdade de gênero, independentemente de outras variáveis. Assim, a hipótese derivada da teoria política feminista de que o gênero importa para a representação política foi verificada empiricamente nesses casos.

O que diferenciou a atuação das mulheres nos temas do combate à violência doméstica e da representação política foi a efetividade das proposições legislativas. No segundo caso, não houve efetividade e isso pode ser explicado pelas barreiras estruturais enfrentadas pelas mulheres no Congresso durante o processo de tramitação. No caso da violência contra as mulheres, a efetividade foi alta, o que pode ser explicado pelo consenso social e legislativo gerado em torno da pauta a partir da luta dos movimentos feministas.

No caso da legalização do aborto, as variáveis religião e partido político superaram a perspectiva social compartilhada pelas mulheres, impedindo a formulação de consensos e a efetividade das proposições legislativas que fossem nesse sentido. Dessa forma, a distinção existente entre os tipos consensual e não consensual pode ser relacionada à ideia de perspectiva social. Quando a perspectiva social é compartilhada por todas as mulheres, a pauta torna-se consensual. Quando a perspectiva social não é compartilhada por todas as mulheres, há divergências entre as parlamentares. Em resumo, os dois tipos consensuais, o tipo consensual efetivo e o tipo consensual não efetivo, são fruto do consenso derivado da perspectiva social compartilhada pelas mulheres. Assim, podemos afirmar que, em determinados temas, independentemente de outras variáveis, a perspectiva social compartilhada pelas mulheres permite a criação de determinadas coalizões.

Além disso, foi possível constatar que a filiação a partidos progressistas potencializou a atuação das parlamentares no sentido da promoção da igualdade de gênero. Por outro lado, os vínculos das parlamentares com as religiões evangélica e católica combinados com a filiação a partidos conservadores tornaram essa atuação mais difícil.

Destacamos que essa tipologia pode ser útil para a análise de outras proposições legislativas relacionadas à igualdade de gênero. A discussão sobre a inclusão do conceito de gênero nos currículos escolares, por exemplo, poderia ser incluída no tipo não consensual, já que não há consenso entre parlamentares mulheres no que diz respeito à aprovação de proposições nesse sentido. O debate sobre licença maternidade e licença paternidade, assim como os projetos de lei que ampliaram a atenção do sistema público de saúde para as mulheres,

poderiam ser classificados no tipo de proposição consensual efetiva, já que houve mobilização da bancada feminina para aprovação de proposições legislativas que caminhavam nesse sentido e que foram aprovadas. Projetos de lei que tratam da igualdade de gênero no mercado de trabalho como, por exemplo, o PL 7.086/2014, que determinava que “os servidores públicos terão igualdade de oportunidades e de trato, independentemente de sua etnia, religião, opinião política, gênero e orientação sexual”, podem ser enquadrados no tipo de proposição consensual não efetiva, uma vez que, apesar da mobilização da bancada feminina em torno deles, houve barreiras institucionais que impediram a sua aprovação⁵.

Com a elaboração dessa tipologia, esperamos ter contribuído para a análise da relação entre a representação descritiva e a representação substantiva das mulheres, entre presença e ideias. A hipótese da teoria política feminista de que a presença de mulheres no parlamento faz diferença para o conteúdo da representação política pôde ser verificada empiricamente, em alguns casos. Ao desvincular a efetividade de uma proposta legislativa da atuação das parlamentares, pudemos observar que a representação substantiva pode acontecer mesmo com a ausência de resultados efetivos em termos de aprovação de leis. Os impedimentos institucionais existentes durante o processo legislativo e fatores como ideologia partidária e religião podem ser um dos elementos que dificultam a efetividade de propostas legislativas relacionadas à igualdade de gênero, impossibilitando a representação política substantiva efetiva das mulheres.

Referências

ALVAREZ, Sonia. Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. *Cadernos Pagu*, n. 43, p. 13-56, 2014.

BARSTED, Leila. Lei Maria da Penha: uma experiência bem-sucedida de *advocacy* feminista. In: CAMPOS, Carmen Hein de (org.). *Lei Maria da Penha comentada na perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

BIROLI, Flávia. Autonomia e justiça no debate sobre aborto: implicações teóricas e políticas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 15, p. 37-68, 2014.

CARONE, Renata. A atuação do movimento feminista no Legislativo Federal: caso da Lei Maria da Penha”. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, v. 105, p. 181-216, 2018.

5 O PL 7.086/2014 foi arquivado no dia 31/01/2015 pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

CHILDS, Sarah; KROOK, Mona Lena. Critical mass theory and women's political representation. *Political Studies*, v. 56, n. 3, p. 725-736, 2008.

HTUN, Mala. *Sex and the state: abortion, divorce and the family under Latin American dictatorships and democracies*. New York: Cambridge University Press, 2003.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. Women in National Parliaments, 2022. Disponível em: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Acesso em: 03 fev. 2025.

KROOK, Mona Lena. The impact of gender quotas: a research agenda. Trabalho apresentado na Primeira Conferência de Política e Gênero. Queen's University Belfast, Northern Ireland, 2009.

MANO, Máira. Da suspeição à suspensão: reflexões sobre os caminhos recentes da democracia brasileira sob uma perspectiva de gênero. *Revista Ciência e Cultura*, v. 69, n. 1, p. 34-38, 2017.

MANSBRIDGE, Jane. Should blacks represent blacks and women represent women? A Contingent "Yes". *Journal of Politics*, v. 61, n. 3, p. 628-657, 1999.

MIGUEL, Luis Felipe. Política de interesses, política do desvelo: representação e "singularidade feminina". *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 253, 2001.

MIGUEL, Luis Felipe; FEITOSA, Fernanda. O gênero do discurso parlamentar: mulheres e homens na tribuna da Câmara dos Deputados. *Revista Dados*, v. 52, n. 1, p. 201-221, 2009.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flavia; SANTOS, Rayani. O debate sobre aborto na Câmara dos Deputados, de 1990 a 2014". In: BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe (orgs.). *Aborto e democracia*. 1 ed. São Paulo: Alameda, 2016.

PHILLIPS, Anne. *The politics of presence*. Oxford: Clarendon, 1995.

PINTO, Céli. *Uma história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

PITKIN, Hanna. *The concept of representation*. Berkley: University of California Press, 1967.

REZENDE, Daniela. Desafios à representação política das mulheres na Câmara dos Deputados. *Revista Estudos Feministas*, v. 25, n. 3, p. 1199-1218, 2017.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno. Dinheiro e sexo na política brasileira: financiamento de campanha e desempenho eleitoral em cargos legislativos. In: *Mulheres nas eleições 2010*. ALVES, José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli Regina Jardim; JORDÃO, Fátima (orgs.). Rio de Janeiro, p. 417-452, 2012.

SANCHEZ, Beatriz. Feminismo estatal: uma análise das interações entre os movimentos feministas e o Congresso Nacional brasileiro. Tese de doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2021.

WILLIAMS, Melissa. *Voice, trust, and memory: marginalized groups and the failings of liberal representation*. Princeton: Princeton University Press, 1998.

YOUNG, Iris. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

O Cálculo Eleitoral dos Senadores Brasileiros na Aprovação da PEC das Drogas

Taciana Lage Gonçalves¹

Resumo

O presente trabalho analisa o comportamento político dos senadores brasileiros na aprovação da PEC 45/2023, que inclui a criminalização do porte e posse de drogas na Constituição brasileira. Considerando o contexto institucional da poliarquia brasileira, a aprovação da PEC das drogas no Senado Federal foi estudada a partir do modelo analítico de Douglas Arnold (1990), que considera que a análise congressional é explicada através da interação entre os líderes de coalizão, os legisladores e os cidadãos. Concluiu-se que o comportamento político dos senadores em relação à PEC 45/2023 foi motivado por uma disputa de poder com o Supremo Tribunal Federal e orientado por um cálculo de custo-benefício que considerou as preferências potenciais dos públicos atentos em relação às drogas e a possibilidade de ativação de um público desatento majoritariamente conservador.

Palavras-chave: Comportamento Legislativo; Conservadorismo; Drogas.

Introdução

A retomada do julgamento do recurso extraordinário 635659 sobre a constitucionalidade do artigo 28 da Lei de Drogas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no segundo semestre de 2023 gerou uma grande repercussão nacional e debate sobre as competências do Poder Legislativo e Judiciário. Estava em pauta se a posse de drogas por um indivíduo deveria ou não ser considerada crime, tendo em vista os direitos de vida privada e intimidade assegurados na Constituição

1 Graduada em Relações Internacionais, mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e especialista em Gestão e Análise Estratégica de Dados. E-mail: tacialalgoncalves@gmail.com.

Brasileira. Diante do retorno do julgamento no STF, em setembro de 2023, o presidente do Senado, Rodrigo Pacheco, apresentou a proposta de emenda constitucional 45/2023, conhecida também como PEC das Drogas, que inclui no artigo 5º da Constituição brasileira a criminalização do porte e posse de drogas. Ainda que a aprovação de emendas constitucionais necessite de uma grande maioria em ambas as Casas do Congresso, a PEC 45/2023 foi aprovada em dois turnos no Senado Federal sete meses após sua apresentação e está atualmente sob apreciação da Câmara dos Deputados.

Nesse contexto, o presente artigo objetiva explicar o comportamento político dos senadores durante a tramitação e aprovação da PEC 45/2023. A primeira sessão apresenta uma revisão de literatura sobre o comportamento legislativo e os constrangimentos institucionais à sua ação. E a segunda sessão analisa o processo de aprovação da PEC das Drogas no Senado Federal a partir do modelo analítico de Douglas Arnold (1990).

Comportamento Legislativo e a Busca pelo Sucesso Eleitoral

Segundo Tsebelis (1990), os atores políticos estão envolvidos em múltiplas arenas de decisão com pay-offs que variam conforme o contexto e as interações em cada uma dessas arenas e cada jogador possui uma arena principal na qual busca maximizar seus objetivos a partir de um cálculo de custo-benefício. De acordo com os estudos sobre o comportamento político do legislativo, a principal ambição dos legisladores é a reeleição ou sucesso eleitoral, de forma que a eleição é a arena principal desses representantes políticos e a sua atuação em outras arenas, como a legislativa, está vinculada aos seus interesses eleitorais (Arnold, 1990; Samuels, 2003). No Brasil, considera-se que os legisladores possuem uma ambição dinâmica, definida como sucesso eleitoral, em que buscam a reeleição ou a ascensão em cargos e poderes, principalmente nos níveis da política estadual ou municipal (Samuels, 2003).

A fim de analisar o comportamento dos senadores brasileiros na tramitação da PEC das drogas, partiu-se do modelo analítico de Douglas Arnold (1990) segundo o qual o entendimento da lógica da ação congressional requer uma análise da interação entre três grupos de atores: os líderes de coalizão, os legisladores e os cidadãos. Os líderes de coalizão são os atores responsáveis por selecionar os problemas, definir as alternativas disponíveis e escolher as estratégias para a aprovação de suas propostas, mas tendo em vista os cálculos eleitorais que serão realizados pelos legisladores. Por sua vez, a fim de alcançarem o sucesso eleitoral nas eleições seguintes, os legisladores precisam antecipar as preferências dos

cidadãos que podem variar em intensidade, direção ou até mesmo serem adquiridas ou desaparecer ao longo do tempo (Arnold, 1990).

Considerando que a eleição é a arena principal dos legisladores, é necessário compreender de que forma as preferências dos cidadãos atuam como constrangimentos ao comportamento político dos representantes eleitos. Nesse sentido, Douglas Arnold (1990) considera a existência de dois públicos distintos, atentos e desatentos, que devem ser considerados nos cálculos eleitorais legislativos. Assim,

Os públicos atentos estão cientes de que uma questão específica está na agenda do Congresso, sabem quais alternativas estão em consideração e têm preferências relativamente firmes sobre o que o Congresso deve fazer. Os públicos desatentos são aqueles que não têm preferências políticas firmes sobre uma questão nem conhecimento do que o Congresso está considerando. (Arnold, 1990, p. 65, tradução nossa)

A fim de influenciar os legisladores em uma tomada de decisão, os públicos atentos estão dispostos a mobilizar recursos, fazer lobby e ativar públicos desatentos, por meio da reconstrução dos rastros políticos dos legisladores, evidenciando como cada representante político se comportou em relação a determinada questão. Nesse cenário, em primeiro lugar, os legisladores precisam satisfazer os interesses dos seus públicos atentos e, em segundo, calcular a probabilidade de ativação dos públicos desatentos por públicos atentos opositores (Arnold, 1990). Portanto, considera-se que os legisladores são indivíduos racionais que tomam decisões conforme um cálculo de custo-benefício que considera as preferências dos públicos atentos e as preferências potenciais dos públicos desatentos tendo em vista o sucesso na arena eleitoral. A seção seguinte analisará o comportamento político dos senadores na tramitação e aprovação da PEC 45/2023.

A PEC das Drogas no Senado

Em agosto de 2023, o Supremo Tribunal Federal retomou o julgamento do recurso extraordinário (RE) 635659 em que questiona a constitucionalidade do artigo 28 da Lei de Drogas sobre a posse de drogas frente aos direitos de intimidade e vida privada do indivíduo assegurados na Constituição Brasileira (Supremo Tribunal Federal, 2024). A retomada do julgamento foi vista por muitos congressistas como uma invasão do Poder Judiciário com relação às atribuições do Poder Legislativo e gerou uma reação dos senadores brasileiros, liderada pelo então presidente do Senado, Rodrigo Pacheco (PSD-MG). Assim, em setembro de 2023, Pacheco apresentou a proposta de emenda constitucional 45/2023, também

conhecida como PEC das Drogas, que altera o artigo 5º da Constituição Federal de forma a criminalizar o porte de entorpecentes e drogas sem autorização legal (Senado Federal, 2024c). Uma vez que a constitucionalidade da proibição do porte de drogas para consumo pessoal já estava em discussão no RE 635659, há a possibilidade de que a PEC das Drogas seja declarada inconstitucional pelo STF, pois uma PEC possui implicações consideravelmente superiores a um artigo da Lei das Drogas. Portanto, a tramitação e aprovação da PEC das drogas no Senado evidencia que a constitucionalidade ou inconstitucionalidade não foi um fator influenciador no cálculo dos legisladores. Conforme Arnold (1990), uma das consequências do cálculo eleitoral realizado pelos legisladores é a aprovação de políticas com efeitos populares, independentemente de sua efetividade.

Nessa perspectiva, a tramitação da PEC das Drogas no Senado Federal abre uma nova frente para debate e tomada de decisão pelos representantes eleitos na arena legislativa, ao mesmo tempo que ativa diferentes grupos civis na defesa de seus interesses. Conforme o modelo analítico de Douglas Arnold (1990), o quadro 1 abaixo apresenta um panorama geral da preferência, intensidade e recursos disponíveis do líder de coalizão, dos senadores e dos públicos atentos e desatentos.

Quadro 1 – Atores, preferências e recursos

Atores	Preferências	Intensidade das preferências	Recursos disponíveis
"Presidente do Senado Rodrigo Pacheco (Líder de coalizão)"	Sucesso eleitoral	Alta	Controle de agenda; representação; voto estratégico; delegação de responsabilidades
Senadores	Sucesso eleitoral	Alta	Representação; voto estratégico; delegação de responsabilidades
"Grupos evangélicos (público atento)"	A favor da criminalização do porte de drogas segundo a PEC 45/2023	Alta	Vocalização de preferências; mobilização de recursos; accountability; ativação de públicos desatentos
"ONGs e movimentos sociais (público atento)"	Variável - a favor ou contra a criminalização do porte de drogas segundo a PEC 45/2023	Alta	Vocalização de preferências; mobilização de recursos; accountability; ativação de públicos desatentos
Público desatento	Variável - a favor ou contra a criminalização do porte de drogas segundo a PEC 45/2023	Baixa	Voto; accountability

Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme o quadro 1, o sucesso eleitoral é a principal preferência do Presidente do Senado, Rodrigo Pacheco, sendo que essa preferência pode ser a reeleição para o cargo de senador ou a eleição para outros cargos políticos estaduais ou locais. Enquanto líder de coalizão, Pacheco escolheu tratar a criminalização do porte de drogas por meio de uma proposta de emenda constitucional e foi o principal responsável pela mobilização dos senadores para a sua aprovação. Na função de Presidente do Senado, Pacheco possuía o controle de agenda do Senado, sendo responsável por definir quais pautas seriam discutidas e votadas. Assim, Pacheco utilizou desse recurso a fim de priorizar a tramitação da PEC de sua autoria, promovendo as discussões no plenário e alcançando a aprovação em dois turnos no Senado apenas sete meses após sua proposição (Senado Federal, 2024c; Senado Federal, 2024d).

A iniciativa legislativa de Pacheco pela criminalização da posse de drogas se contrapõe às pautas do Presidente Lula e de seus aliados e são sinais de uma importante mudança na dinâmica congressional brasileira. Conforme Figueiredo e Limongi (1998), a Constituição Brasileira de 1988 atribui poderes de iniciativa legislativa ao Poder Executivo, que são utilizados pelo Presidente de forma a conseguir a aprovação de sua agenda no legislativo. No entanto, observa-se uma dificuldade de construção da coalizão pelo governo para a aprovação da sua agenda no Legislativo, o que abre espaço para a aprovação de atos legislativos iniciados pelos senadores. Além disso, a escolha da PEC como recurso legislativo reduziu a influência do Poder Executivo em sua aprovação, uma vez que esse tipo de ato legislativo não passa pelo veto presidencial.

Na tramitação da PEC 45/2023 no Senado Federal, os senadores eram os atores políticos responsáveis por exercer a representação na arena legislativa e deveriam legislar sobre os diversos temas da união, tendo a sua disposição a representação propriamente dita, o voto estratégico e a delegação de responsabilidades para outras pessoas e organizações. As PECs devem ser aprovadas com ao menos dois terços dos votos dos deputados e dos senadores em dois turnos de votação em cada uma das Casas do Congresso. Apesar de possuir um processo de aprovação mais rígido, a PEC 45/2023 foi aprovada sem dificuldades no Senado Federal com 84% de aprovação pelos senadores presentes² em ambos os turnos de votação. Conforme as tabelas 1 e 2 abaixo, observa-se que não ocorreu

2 Conforme critério utilizado pelo Senado, considera-se como presente todos os senadores que registraram voto mais o presidente do Senado.

movimentação de votos dos senadores e, consequentemente, por partido, com exceção da senadora Zenaide Maia (PSD), que se absteve no 2º turno de votação.

Tabela 1 – Votação por senador

Senador	1º Turno	2º Turno
Alessandro Vieira	A favor	A favor
Ana Paula Lobato	A favor	A favor
Angelo Coronel	A favor	A favor
Beto Faro	Contra	Contra
Cid Gomes	A favor	A favor
Ciro Nogueira	A favor	A favor
Cleitinho	A favor	A favor
Confúcio Moura	Contra	Contra
Dameres Alves	A favor	A favor
Davi Alcolumbre	A favor	A favor
Dr. Hiran	A favor	A favor
Eduardo Braga	A favor	A favor
Eduardo Girão	A favor	A favor
Eduardo Gomes	A favor	A favor
Efraim Filho	A favor	A favor
Esperidião Amin	A favor	A favor
Fernando Dueire	A favor	A favor
Fernando Farias	Contra	Contra
Flávio Arns	A favor	A favor
Flávio Bolsonaro	A favor	A favor
Hamilton Mourão	A favor	A favor
Humberto Costa	Contra	Contra
Ireneu Orth	A favor	A favor
Ivete da Silveira	A favor	A favor
Izalci Lucas	A favor	A favor
Jaime Bagattoli	A favor	A favor
Janaína Farias	Contra	Contra
Jaques Wagner	Contra	Contra
Jayme Campos	A favor	A favor
Jorge Kajuru	A favor	A favor
Jorge Seif	A favor	A favor
Jussara Lima	A favor	A favor

continua...

Senador	1º Turno	2º Turno
Laércio Oliveira	A favor	A favor
Leila Barros	A favor	A favor
Lucas Barreto	A favor	A favor
Magno Malta	A favor	A favor
Marcio Bittar	A favor	A favor
Marcos Rogério	A favor	A favor
Margareth Buzetti	A favor	A favor
Mecias de Jesus	A favor	A favor
Nelsinho Trad	A favor	A favor
Omar Aziz	A favor	A favor
Oriovisto Guimarães	A favor	A favor
Otto Alencar	A favor	A favor
Paulo Paim	Contra	Contra
Plínio Valério	A favor	A favor
Professora Dorinha Seabra	A favor	A favor
Renan Calheiros	Contra	Contra
Rodrigo Cunha	A favor	A favor
Rodrigo Pacheco	Presidente (art. 51 RISF)	Presidente (art. 51 RISF)
Rogério Carvalho	Contra	Contra
Rogério Marinho	A favor	A favor
Romário	A favor	A favor
Sergio Moro	A favor	A favor
Sérgio Petecão	A favor	A favor
Styvenson Valentim	A favor	A favor
Tereza Cristina	A favor	A favor
Vanderlan Cardoso	A favor	A favor
Veneziano Vital do Rêgo	A favor	A favor
Wellington Fagundes	A favor	A favor
Wilder Moraes	A favor	A favor
Zenaide Maia	A favor	Não registrou voto
Zequinha Marinho	A favor	A favor

Fonte: Senado Federal (2024d)

Tabela 2 – Votação por partido

	1º Turno		2º Turno	
Partido	A favor	Contra	A favor	Contra
MDB	5	3	5	3
NOVO	1		1	
PDT	1		1	
PL	11		11	
PODEMOS	4		4	
PP	6		6	
PSB	4		4	
PSD	10		9	
PSDB	1		1	
PT		6		6
REPUBLICANOS	4		4	
UNIÃO	6		6	
Total	53	9	52	9

Fonte: Senado Federal (2024d)

A fim de compreender o comportamento majoritariamente conservador dos senadores em relação à PEC 45/2023, segue-se para uma análise das características, preferências e recursos disponíveis dos principais públicos atentos relacionados à temática das drogas no Brasil e que influenciam no cálculo eleitoral dos legisladores brasileiros. Nesse contexto, considera-se como públicos atentos os evangélicos, que possuem preferências elevadas pela criminalização das drogas, e as ONGs e movimentos sociais, cujo posicionamento é variável em relação à política de drogas.

Públicos Atentos – Evangélicos, ONGs e Movimentos Sociais

Os públicos atentos possuem preferências intensas sobre determinadas questões e estão cientes dos debates políticos em curso no Congresso. No caso das políticas de drogas, o principal público atento são os grupos evangélicos. Segundo os dados do censo demográfico, a população católica diminuiu enquanto a população evangélica brasileira cresceu em 15,6% nos últimos 30 anos, representando 22,2% da população em 2010 (IBGE, 2012). Dentre os evangélicos, cerca de 60% se identificam como pentecostais (IBGE, 2012) e, embora seja possível identificar diferentes vertentes dentro do pentecostalismo, os evangélicos pentecostais se

caracterizam pelo “antiecumenismo, líderes fortes, uso de meios de comunicação de massa, estímulo à expressividade emocional, participação na política partidária, pregação da cura divina” (Mariano, 2005, p. 36). Dentre as principais denominações pentecostais, destaca-se a Assembleia de Deus, Igreja do Evangelho Quadrangular, Deus é Amor, Igreja Universal do Reino de Deus (IURD) e Igreja Internacional da Graça de Deus. Nesse cenário, a transição religiosa no Brasil e o crescimento dos grupos pentecostais significam não somente uma nova forma de culto e de expressão religiosa mas também uma atuação crescente nas esferas políticas (Mariano, 2005, 2022; Silva, 2018; Gerardi, 2019).

Um dos recursos utilizados pelos evangélicos para influenciar a tomada de decisão é a vocalização de preferências segundo a qual os cidadãos expõem suas preferências políticas aos representantes eleitos, o que pode ocorrer através de partidos, sindicatos, ONGs e associações. Destaca-se, por exemplo, o Partido Republicanos (antigo Partido Republicano Brasileiro), que possui fortes ligações com a IURD e apresenta um elevado crescimento na participação política no Congresso Nacional, de forma que possui atualmente 4 senadores e 48 deputados em exercício, o que evidencia a força dos grupos evangélicos na eleição do legislativo brasileiro (DIAP, 2023; Republicanos, 2024a, 2024b). Diferente de outros públicos atentos, os evangélicos conseguem expressar suas preferências de forma partidária no cenário eleitoral, de modo que apresentam candidatos políticos que estejam de acordo com os valores conservadores cristãos.

Por sua vez, os legisladores aliados aos grupos evangélicos formam a Frente Parlamentar Evangélica (FPE) no Congresso Nacional. De acordo com a tabela 3, nota-se um crescimento significativo da FPE ao longo dos anos, com destaque para o aumento de 177% de congressistas na 55ª legislatura em relação à anterior e também para o aumento de 9 para 26 senadores na 57ª legislatura. Observa-se um aumento substantivo no número de legisladores pertencentes a essa frente, o que evidencia a importância crescente dos evangélicos no sucesso eleitoral dos representantes políticos. Em contrapartida, conforme tabela 4, nota-se uma redução nos congressistas inscritos na Frente Parlamentar Católica Apostólica Romana, o que demonstra a transição religiosa em curso no Brasil e sinaliza uma queda na influência dos católicos frente aos evangélicos (Câmara dos Deputados, 2024a, 2024b, 2024c).

Tabela 3 - Evolução histórica da Frente Parlamentar Evangélica

Legislatura	Período legislatura	Deputados federais	Senadores	Total	Diferença para legislatura anterior
52ª Legislatura	2003-2007**	50	1	51	-
53ª Legislatura	2007-2011**	32	4	36	-29%
54ª Legislatura	2011-2015**	70	3	73	103%
55ª Legislatura	2015-2019*	198	4	202	177%
56ª Legislatura	2019-2023*	203	9	212	5%
57ª Legislatura	2023-2027*	219	26	245	16%

Fonte: Câmara dos Deputados (2024a, 2024b, 2024c) e DIAP (2023)
*Considera os legisladores oficialmente inscritos na Frente Parlamentar Evangélica (Câmara dos Deputados, 2024a, 2024b, 2024c)

** A Frente Parlamentar Evangélica só foi formalmente registrada em 2015. Nas legislaturas anteriores, considerou-se a classificação do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP, 2023), que categoriza como pertencentes à Frente Parlamentar Evangélica os parlamentares que professam e votam de acordo com a doutrina evangélica.

Tabela 4 - Evolução histórica da Frente Parlamentar Católica Apostólica Romana

Legislatura	Período legislatura	Deputados federais	Senadores	Total	Diferença para legislatura anterior
55ª Legislatura	2015-2019*	216	5	221	-
56ª Legislatura	2019-2023*	207	9	216	-2%
57ª Legislatura	2023-2027*	195	0	195	-10%

Fonte: Câmara dos Deputados (2024a, 2024b, 2024c) e DIAP (2023)
*Considera os legisladores oficialmente inscritos na Frente Parlamentar Católica Apostólica Romana

Uma segunda forma de influenciar o processo decisório é a mobilização de recursos financeiros, organizacionais, identitários e ideológicos, como a ideia de “purificação política” presente principalmente nos grupos denominados evangélicos pentecostais e neopentecostais (Oro, 2011; Villasenor, 2010), e de recursos informacionais na defesa dos valores e de candidatos cristãos. Um dos exemplos da mobilização de recursos financeiros foi o financiamento e a organização de dois atos de apoio ao ex-presidente Jair Bolsonaro em 2024, sendo o primeiro financiado pelo pastor Silas Malafaia, líder da Assembleia de Deus, e o segundo por uma vaquinha organizada pelo deputado federal Sóstenes Cavalcante (PL-RJ), membro da FPE na Câmara. Ambos os atos contaram com a presença de dezenas de parlamentares das duas Casas do Congresso (Carlucci; Matos, 2024; Bimbati; Guimarães, 2024; G1, 2024). Outro exemplo de mobilização é a Marcha para Jesus,

que reúne milhares de cristãos majoritariamente evangélicos em todo o Brasil. Embora o objetivo principal do evento seja a espiritualidade e religiosidade cristã, nota-se uma dimensão política através da presença e discurso de representantes políticos e pastores evangélicos durante o evento. Na 32ª edição do evento realizado em São Paulo, por exemplo, participaram o prefeito e o governador de São Paulo, Ricardo Nunes (MDB) e Tarcísio de Freitas (Republicanos), e o governador de Goiás, Ronaldo Caiado (União), entre outros políticos de direita. Em contrapartida, não participaram o presidente Lula e os pré-candidatos à prefeitura de São Paulo, Guilherme Boulos (PSOL) e Tabata Amaral (PSB) (Freitas, 2024). Assim, a realização de ambos os eventos evidencia a capacidade de mobilização dos grupos evangélicos na defesa dos valores cristãos e de suas preferências políticas.

Uma outra forma de mobilização ocorre por meio de recursos identitários e ideológicos. Segundo pesquisa do Datafolha realizada em outubro de 2022, 49% dos entrevistados atribuem muita importância à fé ou religião professada por um candidato na escolha do representante político (Datafolha, 2022). Ainda que seja proibida a propaganda eleitoral em templos religiosos, outra pesquisa de junho de 2022 indica que 20% dos eleitores religiosos dizem receber orientações de voto nas igrejas, o que não necessariamente significa que serão seguidas (Tavares, 2022). Além disso, a diminuição da população católica e o aumento dos evangélicos, principalmente pentecostais e neopentecostais, são indícios do surgimento de uma nova identidade cultural evangélica (Silva, 2018; Oro, 2011). Nesse contexto, destaca-se a importância da rede de sociabilidade evangélica, do sentimento de pertencimento e de comunidade na escolha dos representantes políticos (Valle, 2018).

Por sua vez, a mobilização de recursos informacionais, como a mídia, a internet e as redes sociais, é fundamental na atuação dos públicos atentos. Nesse sentido, o estudo de Aires *et al.* (2017) evidencia o crescimento da radiodifusão evangélica no Brasil, com destaque para a rede Record, de propriedade da Igreja Universal do Reino de Deus. Aires *et al.* (2017, p. 94) demonstra que a “instrumentalização da programação para atender aos interesses da igreja está presente na disposição da grade, na escolha dos profissionais e no agendamento proposto em todos os turnos da produção”. Nesse sentido, a influência da mídia no contexto político é evidenciada, uma vez que 19 dos 26 representantes do Partido Republicanos na 55ª Legislatura do Congresso Nacional possuem vínculo com emissoras de rádio ou TV. Além da mídia tradicional, estudos apontam para o crescimento da participação política dos evangélicos através da internet

e das redes sociais, principalmente dos grupos pentecostais e neopentecostais (Mariano, 2022; Lima, 2023).

Por conseguinte, a mobilização dos diferentes tipos de recursos é fundamental para o exercício da *accountability* e também para a ativação de públicos desatentos pelos públicos atentos. Nesse sentido, define-se *accountability* como a “capacidade de garantir que os funcionários públicos sejam responsabilizados por seu comportamento, obrigados a justificar e informar os cidadãos sobre suas decisões e, possivelmente, a serem sancionados por eles” (Peruzzotti; Smulovitz, 2006, p. 5, tradução nossa). Nessa perspectiva, os grupos evangélicos exercem a *accountability* através da rejeição de representantes políticos em desacordo com os valores cristãos e por meio de mobilizações sociais e midiáticas. Destacam-se, por exemplo, as denúncias do pastor Silas Malafaia, que incentiva seus seguidores no Instagram a contatarem os senadores, de forma que promove a *accountability* e a ativação dos públicos desatentos (Malafaia, 2024a). Em outro vídeo publicado pelo pastor em julho de 2024, Malafaia aponta os malefícios do uso da maconha e critica a decisão do STF de descriminalizar o porte de maconha, alegando que se trata de uma invasão das competências do Poder Legislativo (Malafaia, 2024b).

Durante o processo de tramitação da PEC 45/2023 no Senado Federal, não foram encontradas especificamente iniciativas dos grupos evangélicos para a ativação dos públicos desatentos em relação à temática das drogas. Nesse sentido, sugerem-se dois possíveis eixos de pesquisa a serem explorados. O primeiro deles considera que a temática das drogas faz parte de uma pauta maior de preservação dos costumes e valores cristãos, assim, a sua ativação não necessariamente requer a menção do combate às drogas, mas pode ser vinculada à “preservação da família, dos jovens, da sociedade”. Um segundo eixo, não excludente ao anterior, seria que a composição do Senado Federal somada à alta velocidade da tramitação da PEC 45/2023 indicavam baixa oposição à sua aprovação, não sendo necessária uma mobilização maior, que, inclusive, poderia incentivar a ativação por parte de grupos opositores.

Um segundo público atento relacionado à temática das drogas são os movimentos sociais e organizações não governamentais (ONGs), cujas preferências podem variar em relação à PEC 45/2023; no entanto, identificou-se um maior número de organizações contrárias à criminalização do porte de drogas no Brasil. Embora seja possível identificar diferentes posicionamentos no espectro entre legalização e criminalização, as consequências de uma PEC que criminaliza sem uma distinção objetiva entre traficante e usuário ou a proposição de alternativas para um combate eficaz às drogas fez com que a maioria das organizações se

posicionasse contrária à aprovação da PEC das Drogas. Essas organizações utilizam dos recursos do quadro 1 para manifestar suas preferências políticas.

Nesse sentido, o primeiro recurso disponível é a vocalização de preferências exercida em diferentes arenas políticas, como a participação de 18 ONGs no caráter de *amicus curiae* no julgamento do RE 635659 sobre a constitucionalidade do artigo 28 da Lei de Drogas pelo STF (Supremo Tribunal Federal, 2024). Esses grupos também atuam no Congresso Nacional e com outros representantes dos poderes democráticos (Apepi, 2024; UNIAD, 2024). Além do cenário nacional, algumas dessas organizações também conseguem uma projeção internacional de suas preferências, tal como a denúncia realizada pela ONG Conectas Direitos no Conselho de Direitos Humanos da ONU realizada em junho de 2024 (Conectas Direitos Humanos, 2024). No entanto, a vocalização de preferências varia conforme a capacidade de mobilização de recursos de cada ONG e movimento social. Na perspectiva financeira, as ONGs são organizações sem fins lucrativos e dependem de verba pública, da doação de empresas privadas e da contribuição dos associados para manterem suas atividades. Em comparação com os grupos evangélicos, evidencia-se que essas organizações possuem maior dificuldade de conseguir recursos financeiros e organizacionais para a manifestação de suas preferências.

Na perspectiva informacional, as ONGs utilizam tanto dos meios tradicionais quanto digitais para defender seus interesses políticos. Um exemplo disso é a participação da ONG ABRACE Esperança e Apepi no Globo Repórter, bem como publicações realizadas pelo think tank Instituto Igarapé na BBC News, Revista Veja, G1 e Metrôpole. Na perspectiva digital, as ONGs e movimentos sociais utilizam das redes sociais para promoção de suas preferências, principalmente devido ao menor custo dessas iniciativas. Assim, destaca-se o uso das redes sociais pelas ONGs a favor da legalização da maconha para fins medicinais, como a ABRACE Esperança, a Apepi, a Cultive - Associação de Cannabis e Saúde e a Associação Brasileira de Pacientes de Cannabis Medicinal (Amame). Outro recurso utilizado pelas organizações contrárias à PEC 45/2023 é a mobilização da temática das drogas em conjunto com outras pautas sociais, como a vulnerabilidade periférica, o racismo e a descriminação social (Marcha da Maconha, 2024).

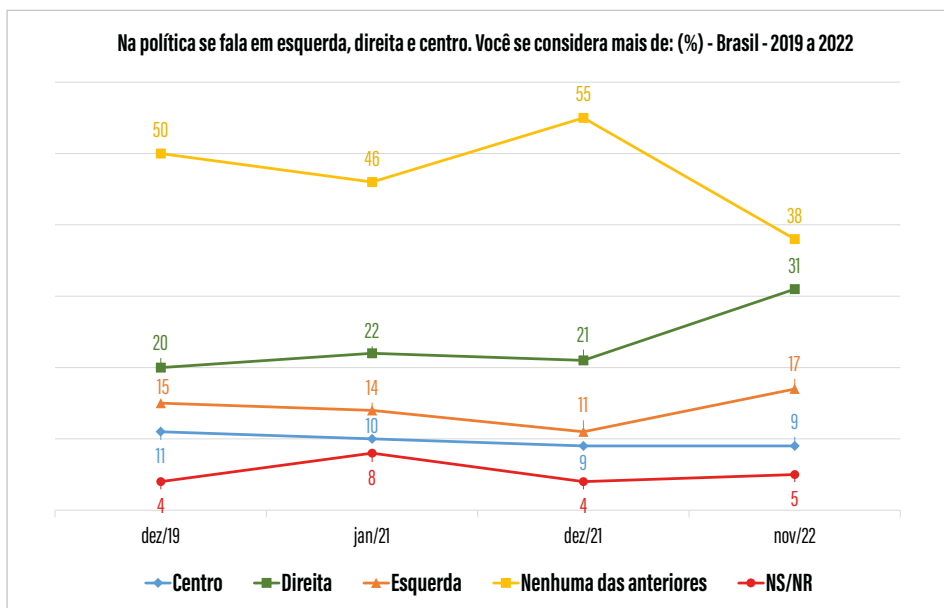
Na qualidade de públicos atentos, as ONGs e movimentos sociais também realizam a fiscalização dos representantes eleitos e mobilização dos públicos desatentos. Nas redes sociais dessas organizações, como da ABRACE Esperança, Apepi, Cultive, Santa Cannabis, Amame, Marcha da Maconha São Paulo e Associação Cannabis Medidical Flor da Vida, observa-se que as ONGs estão cientes dos projetos de descriminalização, legalização e de facilitação de acesso à

Cannabis em diversas arenas políticas, principalmente no Congresso Nacional e no Judiciário. Todas essas organizações se manifestaram contrárias à PEC 45/2023 em trâmite no Congresso Nacional e em concordância com a decisão do STF de descriminalização no julgamento do RE 635659. Dessa forma, as organizações fiscalizam e buscam ativar os públicos desatentos a partir de informações sobre os acontecimentos políticos.

A projeção das preferências políticas dos grupos de interesse dependerá da capacidade de mobilização de recursos econômicos, organizacionais e ideológicos. Além de possuírem capacidade inferior de mobilização de recursos, a mobilização das preferências políticas das ONGs e movimentos sociais contrárias à PEC das drogas é minada pela composição de um Congresso Nacional conservador. Atualmente, somente nove senadores eleitos pertencem ao Partido dos Trabalhadores (PT), cuja base eleitoral tem aproximação com os movimentos sociais e organizações não governamentais ligadas às pautas sociais (Senado Federal, 2024b). Uma vez analisados os públicos atentos relacionados às drogas com suas características e potenciais, faz-se necessário analisar qual o impacto do perfil do público desatento no cálculo eleitoral legislativo.

Públicos Desatentos e o Crescimento do Conservadorismo Brasileiro

A análise do perfil dos públicos desatentos requer uma investigação das mudanças na conjuntura política brasileira que propiciaram a volta da direita e o crescimento do conservadorismo no Brasil. Conforme o gráfico 1, no período de dezembro de 2019 a novembro de 2022, nota-se uma redução de 12% na quantidade de pessoas que não se identificam com nenhuma alternativa do espectro ideológico, enquanto há um aumento de 11% na afinidade com a direita. Já a diferença no alinhamento com a esquerda representa um crescimento de somente 2%, o que significa que a maioria das pessoas que não se identificavam migraram para a direita (Senado Federal, 2023).

Gráfico 1 – Evolução do posicionamento político brasileiro

Nesse sentido, o retorno da direita brasileira ocorreu por meio de uma série de protestos que tinham como pautas principais a luta contra o PT e o combate à corrupção e que culminaram no *impeachment* da ex-presidente Dilma Rouseff (Tatagiba; Trindade; Teixeira, 2015). As Jornadas de Junho de 2013, situadas no contexto das investigações de corrupção da Petrobrás e dos altos investimentos para a Copa do Mundo e os jogos olímpicos no Brasil, caracterizaram-se pela denúncia do “cerceamento à liberdade de expressão, a insuficiência de recursos para educação e saúde, a corrupção e os elevados recursos públicos destinados a grandes eventos esportivos” (Gondim, 2016, p. 10-11).

Nesse contexto, a emergência de uma nova direita brasileira está vinculada ao crescimento do conservadorismo, que pode ser observado no predomínio das pautas de costume na política brasileira (Faganello, 2015; Mariano; Gerardi, 2019; Casarões, 2020) e no surgimento e fortalecimento de novos partidos conservadores. Nota-se, por exemplo, a mudança das preferências políticas na sociedade em relação às drogas. Segundo pesquisa realizada pelo DataSenado em 2014, 42% dos entrevistados acreditavam que a maconha deveria ser totalmente proibida (Senado Federal, 2024a). Já na pesquisa realizada pelo Datafolha em

2024, 67% dos entrevistados são contrários à liberação de pequenas quantidades de maconha (Datafolha, 2024).

Por conseguinte, o deslocamento das preferências políticas do eleitorado brasileiro para uma direita conservadora é também evidenciado na composição de candidatos eleitos para o Congresso. Segundo Curi e Catelano (2020), no período de 2002 a 2018, ocorreu um aumento de 15,4% na representatividade dos partidos conservadores na Câmara dos Deputados. No entanto, ao contrário do esperado, esse aumento não é derivado da eleição de candidatos dos partidos conservadores tradicionais anteriores à década de 2000, mas de representantes eleitos de novos partidos criados no século XXI (Curi; Catelano, 2020). Nessa perspectiva, uma análise da legislatura no período 2023-2027 evidencia o fortalecimento de três grupos de direita no Congresso Nacional: a) bancada empresarial, defensora do liberalismo econômico; b) a bancada religiosa conservadora, apoiada por lideranças evangélicas e católicas; c) a bancada da “bala”, em defesa da redução da maioria penal e do armamento da população (DIAP, 2023). De acordo com a análise de diversos cientistas políticos brasileiros, os legisladores eleitos em 2022 formaram um dos Congressos mais conservadores da história brasileira (Vital, 2022). A eleição de um maior número de representantes conservadores demonstra, portanto, uma guinada do eleitorado brasileiro para a direita.

A existência de um eleitorado majoritariamente conservador faz com que o potencial de ativação pelos públicos atentos contrários à PEC 45/2023 seja inferior ao daqueles que são favoráveis. Portanto, considerando que os legisladores devem também estimar as probabilidades de ativação dos públicos desatentos, observa-se que a aprovação da PEC das Drogas foi racionalmente escolhida pelos senadores como forma de promover o sucesso eleitoral nas eleições futuras, sob um baixo risco de serem prejudicados pela ativação de um público favorável à liberação da posse de drogas. Nesse sentido, a proposição de uma PEC sobre a criminalização do porte de drogas foi uma oportunidade para os senadores brasileiros sinalizarem o seu comprometimento com as pautas de costumes para as bases eleitorais conservadoras.

Considerações Finais

No decorrer deste trabalho, objetivou-se analisar o comportamento político dos senadores brasileiros na aprovação da PEC 45/2023 a partir do modelo analítico de Douglas Arnold (1990), que considera que o jogo congressional deve ser analisado a partir da interação entre líderes de coalizão, legisladores e cidadãos. Nessa perspectiva, identificou-se que o principal público atento favorável

à criminalização das drogas era o dos grupos evangélicos. Assim, constatou-se o aumento da participação dos evangélicos na política a partir de uma elevada capacidade de vocalização de preferências, mobilização de recursos e *accountability*. Em contrapartida, as ONGs e movimentos sociais formam o principal público atento contrário à PEC das Drogas aprovada no Senado. Assim como os evangélicos, esses públicos se mobilizam na defesa das suas preferências, porém possuem uma capacidade de recursos e articulação inferior. Por fim, considerando que os legisladores estimam a possibilidade de ativação de públicos desatentos pelos públicos atentos opositores, evidenciou-se que o deslocamento do eleitorado brasileiro para uma direita conservadora tornou a aprovação da PEC 45/2023 no Senado uma oportunidade de promoção eleitoral e também uma forma de proteção contra a ativação do eleitorado conservador nas próximas eleições.

Referências

- AIRES, Janaine; CAMARA, Clara; DA SILVA, Marco A. R.; SANTOS, Suzy. Quando religião, política e mídia se confundem: as estratégias políticas e midiáticas do PRB, da Record e da Igreja Universal do Reino de Deus. *Revista Eptic*, [Aracaju], v. 19, n. 2, p. 88-108, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufs.br/epitic/article/view/7040/5681>. Acesso em: 31 jul. 2024.
- APOIO À PESQUISA E PACIENTES DE CANNABIS MEDICINAL (Apepi). Líderes de associações de Cannabis Medicinal serão recebidos por autoridades em Brasília. [S. l.], 12 mar. 2024. Instagram: @familiaapepi. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/C4asSmNMDr7/?igsh=MXd3amw4bWRvbGY4eg%3D%3D>. Acesso em: 12 mar. 2024.
- ARNOLD, Douglas. *The logic of congressional action*. New Haven: Yale University Press, 1990.
- BIMBATI, Ana Paula; GUIMARÃES, Saulo. Ato de Bolsonaro em Copacabana terá três governadores e nove senadores. UOL, São Paulo, 20 abr. 2024. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2024/04/20/ato-bolsonaro-copacabana-politicos.htm>. Acesso em: 31 jul. 2024.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 31 jul. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Frentes parlamentares: frentes parlamentares da 55ª legislatura. Brasília, [2024a]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frentes.asp?leg=55>. Acesso em: 27 dez. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Frentes parlamentares: frentes parlamentares da 56ª legislatura. Brasília, [2024b]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frentes.asp?leg=56>. Acesso em: 27 dez. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Frentes parlamentares: frentes parlamentares da 57ª legislatura. Brasília, [2024c]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frentes.asp>. Acesso em: 27 dez. 2024.

CARLUCCI, Manoela; MATOS, Maria Clara. Malafaia diz que deve gastar cerca de R\$ 100 mil com manifestação de Bolsonaro na Av. Paulista. CNN Brasil, São Paulo, 25 fev. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/malafaia-diz-que-deve-gastar-cerca-de-r-100-mil-com-manifestacao-de-bolsonaro-na-av-paulista/>. Acesso em: 31 jul. 2024.

CASARÕES, Guilherme. Religião e poder: a ascensão de um projeto de “nação evangélica” no Brasil? Interesse Nacional, São Paulo, v. 13, n. 49, p. 9-16, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/7630>. Acesso em: 31 jul. 2024.

CONECTAS DIREITOS HUMANOS. Conectas denuncia PEC das Drogas no Conselho de Direitos Humanos da ONU. São Paulo, 24 jun. 2024. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/conectas-denuncia-pec-das-drogas-no-conselho-de-direitos-humanos-da-onu/>. Acesso em: 31 jul. 2024.

CURI, Henrique; CATELANO, Otávio. Partidos conservadores no Brasil do século XXI (2002-2018). Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 44, 2020. Disponível em: <https://alacip.org/cong19/273-curi-19.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2024.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR (DIAP). Radiografia do novo congresso: legislatura 2023-2027. Brasília, DF: DIAP, 2023. (Estudos Políticos do DIAP). Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/publicacoes?task=download.send&id=1086&catid=82&m=0>. Acesso em: 31 jul. 2024.

DATAFOLHA, Instituto de Pesquisa. Cresce oposição a descriminalizar maconha em pequenas quantidades. Folha de São Paulo, 27 mar. 2024. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniao-e-sociedade/2024/03/cresce-oposicao-a-descriminalizar-maconha-em-pequenas-quantidades.shtml>. Acesso em: 31 jul. 2024.

DATAFOLHA, Instituto de Pesquisa. 49% dizem dar muita importância à religião para decidir o voto. Folha de São Paulo, São Paulo, 15 out. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/10/datafolha-49-dizem-dar-muita-importancia-a-religiao-para-decidir-o-voto.shtml>. Acesso em: 31 jul. 2024.

G1. Em ato na Paulista, Bolsonaro defende anistia para presos do 8 de janeiro. G1, [São Paulo], 25 fev. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2024/02/25/ato-bolsonaro-paulista.ghtml>. Acesso em: 31 jul. 2024.

FAGANELLO, Marco Antonio. Bancada da Bala: uma onda na maré conservadora. In: CRUZ, Sebastião (org.); KAYSEL, André; CODAS, Gustavo. *Direita, volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015.

FREITAS, Hyndara. Marcha para Jesus tem aplausos a Bolsonaro, forte presença de políticos e Nunes cantor. O Globo, São Paulo, 30 maio 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2024/05/30/em-marcha-para-jesus-nunes-diz-a-fieis-paulistanos-eu-amo-jesus.ghtml>. Acesso em: 31 jul. 2024.

GONDIM, Linda. Movimentos sociais contemporâneos no Brasil: a face invisível das Jornadas de Junho de 2013. Polis Revista Latinoamericana, v. 44, p. 1-20, 2016. Disponível em: <https://journals.openedition.org/polis/11944>. Acesso em: 31 jul. 2024.

IBGE. Censo 2010: número de católicos cai e aumenta o de evangélicos, espíritas e sem religião. Agência Notícias IBGE, [s. l.], 29 jun. 2012. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14244-asi-censo-2010-numero-de-catolicos-cai-e-aumenta-o-de-evangelicos-espíritas-e-sem-religiao>. Acesso em: 31 jul. 2024.

INSTITUTO IGARAPE. Confirma nossas participações na mídia sobre políticas de drogas nas Américas e a recente decisão para o Brasil. [S. l.], 27 jun. 2024. Instagram: @igarape_org. Disponível em: https://www.instagram.com/p/C8ura1tst3j/?igsh=MW40dzYzdjN5cmNoOQ%3D%3D&img_index=1. Acesso em: 31 jul. 2024.

LIMA, Leandro. A participação de artistas evangélicos nas eleições presidenciais de 2022: um olhar sobre o apoio à [sic] Bolsonaro a partir das redes sociais virtuais. Ateliê Geográfico, Goiânia, v. 17, n. 3, p. 105-132, 2023. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/atelie/article/view/76723/40761>. Acesso em: 31 jul. 2024.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, n. 44, v. 98, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/7P5HPND88kMJCYSmX3hgrZr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 dez. 2024.

MALAFAIA, Silas. Diga não à jogatina: protege corruptos e destrói as famílias. [S. l.], 18 jun. 2024a. Instagram: @silasmalafaia. Disponível em: <https://www.instagram.com/reel/C8YMwOvMSKh/>. Acesso em: 31 jul. 2024.

MALAFAIA, Silas. Os traficantes agradecem ao STF. [S. l.], 1 jul. 2024b. Instagram: @silasmalafaia. Disponível em: https://www.instagram.com/reel/C85F8Lv9_2/. Acesso em: 31 jul. 2024.

MARCHA DA MACONHA. Bolando o futuro sem guerra. [S. l.], 10 jun. 2024. Instagram: @marchadamaconhasp. Disponível em: <https://www.instagram.com/reel/C8DK2jTPEpI/?igsh=MW96N292bWhhbXJmaA%3D%3D>. Acesso em: 31 jul. 2024.

MARIANO, Ricardo. Ativismo político de evangélicos conservadores rumo à direita. 2022. In: INÁCIO, Magna; OLIVEIRA, Vanessa (orgs.). *Democracia e eleições no Brasil: para onde vamos?* São Paulo: Hucitec, 2022. Disponível em: <https://lojahucitec.com.br/wp-content/uploads/2022/10/Democracia-e-Eleicoes-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2024.

MARIANO, Ricardo. *Neopentecostais: sociologia do novo pentecostalismo no Brasil*. Loyola: São Paulo, 2005.

MARIANO, Ricardo; GERARDI, Dirceu. Eleições presidenciais na América Latina em 2018 e ativismo político de evangélicos conservadores. *Revista USP*, São Paulo, n. 120, p. 61-76, 2019. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/155531/151189>. Acesso em: 31 jul. 2024.

ORO, Ari Pedro. Algumas interpelações do pentecostalismo no Brasil. *Horizonte*, Belo Horizonte, v. 9, n. 22, p. 383-395, 2011. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/horizonte/article/view/P.2175-5841.2011v9n22p383/2905>. Acesso em: 31 jul. 2024.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Social accountability: an introduction. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (eds.). *Enforcing the rule of law: social accountability in the new latin american democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006. Disponível em: <https://upittppress.org/wp-content/uploads/2019/07/9780822958963exr.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2024.

REPUBLICANOS. Republicanos na Câmara. Brasília, [2024a]. Disponível em: <https://republicanos10.org.br/republicanos-na-camara-2-2/>. Acesso em: 31 jul. 2024.

REPUBLICANOS. Republicanos no Senado. Brasília, [2024b]. Disponível em: <https://republicanos10.org.br/republicanos-no-senado/>. Acesso em: 31 jul. 2024.

SAMUELS, David. *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. New York: Cambridge University Press, 2003.

SENADO FEDERAL. Legalização da maconha. [Brasília], 11 ago. 2024a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/publicacaodatasenado?id=57-dos-brasileiros-apoiam-a-legalizacao-da-maconha-para-uso-medicinal>. Acesso em: 31 jul. 2024.

SENADO FEDERAL. Panorama político 2023: Opiniões sobre democracia, sociedade e prioridades do cidadão em um contexto pós-eleitoral. [Brasília], 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/materias/relatorios-de-pesquisa/panorama-politico-2023>. Acesso em: 31 jul. 2024.

SENADO FEDERAL. Pesquisa de senadores. Brasília, [2024b]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores>. Acesso em: 31 jul. 2024.

SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2023. Brasília, [2024c]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/160011>. Acesso em: 31 jul. 2024.

SENADO FEDERAL. Votações da matéria PEC 45/2023. Brasília, 2024d. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/160011/votacoes#votacao_6824. Acesso em: 31 jul. 2024.

SILVA, Hélerson. Os novos atores “evangélicos” e a conquista do espaço público na América Latina. *Reflexão*, Campinas, v. 43, n. 2, p. 243-263, 2018. Disponível em: <https://seer.sis.puc-campinas.edu.br/reflexao/article/view/4377/2775>. Acesso em: 31 jul. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tema 506 – Tipicidade do porte de droga para consumo pessoal. [Brasília], [2024]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4034145&numeroProcesso=635659&classeProcesso=RE&numeroTema=506>. Acesso em: 31 jul. 2024.

- TAVARES, Joelmir. Datafolha: 20% dos eleitores religiosos dizem ouvir instruções sobre voto nas igrejas. Folha de São Paulo, São Paulo, 28 jun. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/06/datafolha-20-dos-eleitores-religiosos-dizem-ouvir-instrucoes-sobre-voto-nas-igrejas.shtml>. Acesso em: 31 jul. 2024.
- TATAGIBA, Luciana; TRINDADE, Thiago; TEIXEIRA, Ana Claudia. Protestos à direita no Brasil (2007-2015). In: CRUZ, Sebastião; KAYSEL, André; CODAS, Gustavo (orgs.). *Direita, volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015.
- TSEBELIS, George. *Nested games: rational choice in comparative politics*. Califórnia: University of California Press, 1990.
- UNIDADE DE PESQUISAS EM ÁLCOOL E DROGAS (UNIAD). Dr. Ronaldo Laranjeira participa da sessão de debates no Senado sobre a PEC 45/2023. [S. l.], 16 abr., 2024. Disponível em: <https://www.uniad.org.br/destaques/dr-ronaldo-laranjeira-participa-da-sessao-de-debates-no-senado-sobre-a-pec-45-2023/>. Acesso em: 31 jul. 2024.
- VALLE, Vinicius. Religião, lulismo e voto: a atuação política de uma Assembleia de Deus e seus fiéis em São Paulo – 2014-2016. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/54479970/Religi%C3%A3o_lulismo_e_voto_a_atua%C3%A7%C3%A3o_pol%C3%ADtica_de_uma_Assembleia_de_Deus_e_seus_fi%C3%A9is_em_S%C3%A3o_Paulo_2014_2016. Acesso em: 31 jul. 2024.
- VILLASENOR, Rafael. A estratégia política da Igreja Universal do Reino de Deus: um estudo sobre as eleições presidenciais 1989, 1994 e 2002. Ponto-e-vírgula, São Paulo, n. 8, p. 155-164, 2010. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/pontoevirgula/article/download/13949/10272>. Acesso em: 31 jul. 2024.
- VITAL, Antônio. Para cientistas políticos, relação do Congresso com governo depende de quem for eleito presidente. Agência Câmara de Notícias, [Brasília], 3 out. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911770-para-cientistas-politicos-relacao-do-congresso-com-governo-depender-de-quem-for-eleito-presidente/>. Acesso em: 31 jul. 2024.



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

Vereadores da 19ª Legislatura

Adrilles Jorge (UNIÃO)	Kenji Ito (Podemos)
Alessandro Guedes (PT)	Luana Alves (PSOL)
Amanda Paschoal (PSOL)	Lucas Pavanato (PL)
Amanda Vettorazzo (UNIÃO)	Luna Zarattini (PT)
Ana Carolina Oliveira (Podemos)	Major Palumbo (PP)
André Santos (Republicanos)	Marcelo Messias (MDB)
Carlos Bezerra Jr. (PSD)	Marina Bragante (Rede)
Celso Giannazi (PSOL)	Nabil Bonduki (PT)
Cris Monteiro (NOVO)	Pastora Sandra Alves (UNIÃO)
Danilo do Posto de Saúde (Podemos)	Paulo Frange (MDB)
Dheison Silva (PT)	Professor Toninho Vespoli (PSOL)
Dr. Milton Ferreira (Podemos)	Renata Falzoni (PSB)
Dr. Murillo Lima (PP)	Ricardo Teixeira (UNIÃO)
Dra. Sandra Tadeu (PL)	Roberto Tripoli (PV)
Edir Sales (PSD)	Rubinho Nunes (UNIÃO)
Eliseu Gabriel (PSB)	Rute Costa (PL)
Ely Teruel (MDB)	Sandra Santana (MDB)
Fabio Riva (MDB)	Sansão Pereira (Republicanos)
Gabriel Abreu (Podemos)	Sargento Nantes (PP)
George Hato (MDB)	Senival Moura (PT)
Gilberto Nascimento (PL)	Silvão Leite (UNIÃO)
Hélio Rodrigues (PT)	Silvia da Bancada Feminista (PSOL)
Isac Félix (PL)	Silvinho Leite (UNIÃO)
Jair Tatto (PT)	Simone Ganem (Podemos)
Janaina Paschoal (PP)	Sonaira Fernandes (PL)
João Ananias (PT)	Thammy Miranda (PSD)
João Jorge (MDB)	Zoe Martínez (PL)
Keit Lima (PSOL)	

