

13

v.7 n.13
julho/dezembro 2019

Revista Parlamento e Sociedade

Pesquisa em Ciência Política: resultados, debates e perspectivas

Apresentação

Alexsandro Santos e Humberto Dantas

A política do medo nas eleições de 2018

*Rodrigo Carani Rodrigues
e Hilton Cesario Fernandes*

Entre prisões e facadas: o *Jornal Nacional* nas eleições presidenciais de 2018

*Bianca Giacomazzi dos
Santos Teixeira de Carvalho
e Tathiana Senne Chicarino*

A Governabilidade de um Presidencialismo sem Coalizão: um Estudo das Medidas Provisórias do Presidente Jair Bolsonaro

Luiz Alberto Gomes e Joyce Hellen Luz

Indústria de Tecnologia e Lobby:

Estudo de Caso sobre Cidades Inteligentes

*Rodrigo Csiszar Bicudo Garcia
e Renato Eliseu Costa*

A ausência de mulheres nos cargos de direção nos Sindicatos de São Paulo: as possíveis causas para a baixa representatividade nos três maiores sindicatos da CUT

Isis Torres Munhoz e Grazielle Silotto

Federalismos: uma análise sobre *O Federalista* e as proposições de Pierre-Joseph Proudhon

Diego Lucato Bello e Rodrigo Gallo

A Legitimidade do Governo Chinês: uma análise exploratória

*Vinicius Valente Novak
e Suhayla Khalil Viana de Castro*

Mesa

2019

Presidente

Eduardo Tuma (PSDB)

1º vice-presidente

Milton Leite (DEM)

2º vice-presidente

Rute Costa (PSD)

1º secretário

Reis (PT)

2º secretário

Isac Felix (PL)

1º suplente

Soninha (CIDADANIA)

2º suplente

Claudinho de Souza (PSDB)

Corregedor Geral

Souza Santos (PRB)

Revista

**Parlamento
e Sociedade**



Revista **Parlamento e Sociedade**

v.7 n.13 julho-dezembro 2019

São Paulo

ISSN 2318-4248

Rev. Parlamento e Sociedade	São Paulo	v.7	n.13	p.1-160	jul.-dez. 2019
-----------------------------	-----------	-----	------	---------	----------------

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

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

Revista Parlamento e Sociedade / Câmara Municipal de São Paulo.

- Vol. 7, n. 13 - (2019). - São Paulo : CMSP, 2013-

Semestral

Continuação parcial de: Revista do Parlamento Paulistano (Debates)

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

ISSN 2318-4248

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 3.0 Unported (CC-BY-NC 3.0)

Revista Parlamento e Sociedade

Expediente

Editor Presidente	Alexsandro Santos
Editor Científico	Alexsandro Santos e Humberto Dantas
Editor Executivo	Maria Regina de Faria Vallado Costa
Conselho Editorial	Camila Barrero Breitenvieser, Sílvia Aparecida Santos de Carvalho, Pedro Henrique Lopes Campos, Maria Regina de Faria Vallado Costa, Alexsandro Santos, Gustavo Costa Dias, Rubem Davi Romacini
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	Maria Regina de Faria Vallado Costa
Projeto gráfico e diagramação	Equipe de Comunicação – CCI.3

Sumário

Pesquisa em Ciência Política: resultados, debates e perspectivas

- 11 Apresentação**
Alexsandro Santos e Humberto Dantas
- 17 A política do medo nas eleições de 2018**
Rodrigo Carani Rodrigues e Hilton Cesario Fernandes
- 35 Entre prisões e facadas: o *Jornal Nacional* nas eleições
presidenciais de 2018**
Bianca Giacomazzi dos Santos Teixeira de Carvalho e
Tathiana Senne Chicarino
- 55 A Governabilidade de um Presidencialismo sem Coalizão:
um Estudo das Medidas Provisórias do Presidente Jair Bolsonaro**
Luiz Alberto Gomes e Joyce Hellen Luz
- 79 Indústria de Tecnologia e Lobby: Estudo de Caso sobre
Cidades Inteligentes**
Rodrigo Csiszar Bicudo Garcia e Renato Eliseu Costa
- 99 A ausência de mulheres nos cargos de direção nos
Sindicatos de São Paulo: as possíveis causas para a baixa
representatividade nos três maiores sindicatos da CUT**
Isis Torres Munhoz e Grazielle Silotto
- 125 Federalismos: uma análise sobre *O Federalista*
e as proposições de Pierre-Joseph Proudhon**
Diego Lucato Bello e Rodrigo Gallo
- 139 A Legitimidade do Governo Chinês: uma análise exploratória**
Vinicius Valente Novak e Suhayla Khalil Viana de Castro

Pesquisa em Ciência Política: resultados, debates e perspectivas

Apresentação

Encontros, compromissos e resultados

Alexsandro Santos¹ e Humberto Dantas²

A *Câmara Municipal de São Paulo*, criada em 1560 e aproximando-se de meio milênio de história é, além de um dos mais antigos parlamentos do país, a maior casa parlamentar municipal do Brasil, bem como o sétimo maior legislativo em volume de representantes. São, ao todo, 55 vereadores e vereadoras, mesmo número de deputados estaduais da *Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul*.

Aproximando-se de um século de história, a *Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo* (FESP-SP) é uma das mais tradicionais faculdades do Brasil, e o primeiro centro formador desse tipo no país. Nascida quando ainda se tinha uma dimensão mais limitada das carreiras de nível superior, concentradas no Direito, na Engenharia e na Medicina, foi inaugurada como um espaço de reflexão e pensamento, tornando-se cenário fundamental ao desenvolvimento da intelectualidade nacional.

O Poder Legislativo municipal brasileiro experimentou, ao longo da história do país, distintas funções e um maior ou menor protagonismo que variou de acordo com o ritmo da democracia e dos desenhos institucionais da nação. Recentemente, faz cerca de 30 anos, casas dessa natureza, a despeito da esfera de poder, têm assumido uma responsabilidade absolutamente central na realidade da educação. A criação de escolas do parlamento, ou escolas do legislativo tem garantido o desenvolvimento de conteúdos, debates e ações fundamentais ao amadurecimento político-democrático do Brasil. Na capital paulista, a *Escola*

1 Doutor em Educação pela USP e Mestre em Educação: História, Política, Sociedade pela PUCSP. É pesquisador em estágio pós-doutoral junto ao Programa de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), no Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB), e junto ao Programa de Psicologia da Educação da PUCSP. Em 2020, passou a integrar o Programa Internacional de *Fellows* da Fundação Ford. Desde 2015, está na coordenação da *Escola do Parlamento da Câmara Municipal*, tendo assumido a presidência em 2019.

2 Doutor e Mestre em Ciência Política pela USP, Pós-doutorando em Administração Pública pela FGV-SP. Foi diretor-presidente da *Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo* de abril de 2017 a novembro de 2018. Coordena a especialização em Ciência Política da *Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo* (FESP-SP) e tem forte atuação em ações de educação política e projetos sociais em diversos órgãos públicos e particulares. É comentarista político, colunista, e autor e organizador de diversos livros abordando a temática da cidadania, da democracia e da política.

do *Parlamento da Câmara Municipal* completa 10 anos e se consolida como espaço para o pensar democrático e plural, com foco central nos desafios de uma cidade que possui a dimensão e a complexidade de um país.

A Ciência Política, por sua vez, tem buscado se consolidar como um campo de conhecimento capaz de compreender de forma consistente a realidade institucional de diferentes sociedades, em perspectiva histórica e conjuntural. Na FESP-SP, em 2013 foi criada uma pós-graduação especificamente nesse campo, com o intuito de aprimorar debates fundamentais sobre a democracia, suas organizações e desafios. E desde então, ininterruptamente, tem formado a cada semestre participantes que contribuem para a educação, o jornalismo, a advocacia, as relações governamentais etc.

São essas realidades que buscamos reunir, simbolicamente, nesse volume da *Revista Parlamento e Sociedade*. Numa parceria profícua, colocamos a agenda de debates da *Escola do Parlamento* para dialogar com os resultados de trabalhos de conclusão de curso da pós-graduação em Ciência Política da FESP-SP. Como organizações parceiras em ações educativas, a *Câmara Municipal de São Paulo* e a *Fundação Escola de Sociologia e Política* se reúnem para espelhar parte da complexidade dos desafios da ciência política e do debate democrático num espaço simbolizado por uma revista acadêmica de uma escola do Legislativo. Aqui se unem o rigor da pesquisa ao compromisso de democratizar o conhecimento, ou seja: a formalidade da universidade e a responsabilidade sócio-política do parlamento.

Com base em tal narrativa, reunimos aqui sete textos. São contribuições escritas pelos diplomados em parceria com seus respectivos professores-orientadores. Os textos traduzem, em parte, os desafios do programa da FESP-SP e contribuem para uma visão ampla da Ciência Política e suas agendas. Começa no universo das narrativas eleitorais, passa pela análise dos meios de comunicação, busca compreender a lógica da governabilidade, dialoga com estratégias de lobby, procura entender a representatividade feminina em organizações sindicais, discute a teoria do federalismo e termina investigando a legitimidade do governo da China. Tamaña diversidade oferece bons exemplos da potência que une uma ciência ampla e o compromisso de uma escola do parlamento em traduzir debates e espelhar reflexões. A seguir um breve resumo de cada trabalho.

Nos dois primeiros artigos olhares distintos sobre as eleições de 2018. Rodrigo Carani e o professor Hilton Fernandes buscam entender como as eleições presidenciais de 2018 foram marcadas por mudanças significativas nos recursos públicos para partidos e candidatos, com redução do tempo de campanha e do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE). Ao mesmo tempo, procuram

compreender como o país passava por uma grave instabilidade política causada pelos casos de corrupção revelados pela Operação Lava-Jato, o *impeachment* sofrido pela presidente Dilma Rousseff e a baixíssima popularidade do então presidente, Michel Temer. Nesse contexto, discursos extremistas surgiram em parte do eleitorado brasileiro, tendo o medo como base frequente de seus apelos. É com base nesse cenário que o artigo analisa como o discurso do medo esteve presente nas propagandas do HGPE veiculadas pelos principais candidatos que disputaram as eleições de 2018.

No segundo trabalho, Bianca Teixeira de Carvalho e a professora Tathiana Chicarino buscam sistematizar a cobertura feita pelo *Jornal Nacional* (JN) acerca da eleição para presidente de 2018 através das reportagens sobre a agenda dos candidatos, as pesquisas de intenção de voto e as pesquisas de rejeição dos institutos *Ibope* e *Datafolha*. Acontecimentos políticos como a prisão do ex-presidente Lula e a facada em Jair Bolsonaro afetaram o pleito e a própria cobertura do JN. O trabalho parte da hipótese de que o telejornal continua sendo uma mídia relevante no cenário eleitoral por ajudar a conformar um imaginário coletivo acerca dos candidatos em disputa e, mesmo com o advento das redes sociais, a atração teve seu espaço midiático redimensionado, mantendo uma presença intensa no acompanhamento da corrida presidencial.

O terceiro trabalho dialoga com os desafios associados à governabilidade – em parte simbolizada pelas relações entre os poderes Executivo e Legislativo. Luiz Alberto Gomes e a professora Joyce Luz têm como objetivo entender se o governo de Jair Bolsonaro vem garantindo governabilidade mesmo sem adotar princípios mais tradicionais do que se convencionou chamar de presidencialismo de coalizão. Para isso, foram analisadas as Medidas Provisórias promulgadas em um ano e dez meses de mandato, e as dinâmicas com o Legislativo para que tais matérias virassem ou não normas jurídicas. A pesquisa também faz uma comparação histórica com outros presidentes. Os resultados mostram que o novo governo tem conseguido avançar parte das Medidas Provisórias, mas com taxas e números, quase sempre, inferiores ao de todos os antecessores que optaram sempre por formar uma coalizão de governo. A conclusão é que a opção inicial de Bolsonaro por governar sem dar muito espaço para partidos no governo impactou na capacidade de o Executivo avançar sua agenda. Além disso, um governo com articulação frágil tem levado o Congresso a adotar um protagonismo inédito na redemocratização.

No quarto texto um campo relevante que a Ciência Política tem buscado aprimorar por meio de pesquisas: a representação de interesses por meio de ações

organizadas, sobretudo na interação entre as agendas do mundo privado e o interesse público. Aqui, especificamente, Rodrigo Bicudo Garcia e o professor Renato Eliseu observam que as chamadas Cidades Inteligentes se tornaram um dos principais conceitos que permeiam a abordagem das empresas de tecnologia na interlocução com representantes de governos de diversas realidades econômicas, inclusive no Brasil. Nessa perspectiva, o artigo tem como objetivo mapear ações organizadas de interlocução com o poder público que influenciaram a aquisição de bens e serviços do portfólio de Cidades Inteligentes, destacando as principais práticas de aproximação com os agentes públicos, ora executadas de maneira separada, ora em conjunto ou na forma de associações de classe.

A seguir, no quinto artigo, de Isis Munhoz e da professora Grazielle Silotto, uma relevante abordagem que caracteriza parte de esforços significativos da Ciência Política: o debate sobre representatividade e gênero. Aqui, em especial, as autoras avaliam os Sindicatos como responsáveis pela representação dos interesses dos trabalhadores num cenário de divisão do trabalho em que o gênero feminino é associado à esfera da reprodução social e as mulheres nem sempre têm suas demandas de trabalho atendidas, o que retroalimenta a desigualdade de gênero. Assim, o texto tem dois objetivos. O primeiro é investigar a hipótese de que esta não-representação feminina pode estar associada à ausência de mulheres nas direções sindicais. E o segundo é compreender os motivos pelos quais estas mulheres não adentram esta esfera na prática, mesmo quando há diretrizes de paridade de gênero. A partir desses compromissos, o artigo analisa três sindicatos associados à representação supostamente i. feminina (Apeoesp), ii. mista (Bancários) e iii. masculina (Metalúrgicos do ABC). Os dados comprovam um esvaziamento da figura feminina nos cargos de direção executiva. Evidências qualitativas corroboram os números apresentados. Em entrevistas, mulheres sindicalistas apontaram questões como assédio, discriminação e violência de gênero.

O sexto trabalho dessa edição de Parlamento e Sociedade simboliza um compromisso relevante da Ciência Política com a teoria, a filosofia e o pensamento político. Diego Bello e o professor Rodrigo Gallo buscam discutir o conceito clássico de federalismo a partir da literatura da teoria política, como os textos dos autores de *O Federalista*, e contrapor as ideias do federalismo liberal com as concepções apresentadas por Pierre-Joseph Proudhon. Do ponto de vista metodológico, a pesquisa realiza uma revisão bibliográfica do conceito de federalismo, de modo a resgatar os marcos conceituais históricos fundamentais e oferecer um contraponto por meio das proposições proudhonianas. A hipótese do artigo é que enquanto Hamilton, Madison e Jay discutem o federalismo por uma perspectiva

institucional, que concebe um governo federal capaz de organizar o território nacional, assegurar um grau relativo de independência para os entes da federação e preservar as liberdades individuais – o que, na perspectiva liberal, está associado ao direito de propriedade –, Proudhon aposta em uma federalização permanente nos diferentes níveis da vida social.

Por fim, aproximando-se da lógica mais internacional, Vinicius Novak e a professora Suhayla Khalil entendem que o governo chinês, apesar de seu forte desempenho econômico na última década, vem tendo seus resultados contestados de maneira geral pelo Ocidente, dada à ausência do voto popular e, por conseguinte, de legitimidade. Segundo essa perspectiva, o Partido Comunista seria sustentado por apenas dois fatores: a alta taxa chinesa de crescimento econômico e a instrumentalização do sentimento nacionalista da população, os quais seriam frágeis para manter uma percepção positiva do governo e, logo, a China estaria fadada a um processo de democratização baseado nos moldes liberais. Na contramão, o que se observa é que o governo chinês tem conseguido manter-se estável (mesmo com certas críticas), enquanto as democracias liberais vêm sofrendo com levantes de demandas populares. Levando em conta tal cenário, o trabalho realiza uma análise exploratória, por meio da revisão bibliográfica sobre o tema, para avaliar quais seriam os fatores que conferem legitimidade ao governo da China.

Para além da complexidade de temas e interesses de agenda de pesquisa, que indicam para uma pluralidade científica que caracteriza o estudo da política, chama a atenção a diversidade de autores, com um grupo simbolizado por quatro professoras e três professores, e duas pesquisadoras e cinco pesquisadores. Esse equilíbrio tem sido buscado nos eventos e publicações da /, e na formação do corpo docente do curso de Ciência Política da FESP-SP, representando algo plural, democrático e essencial ao nosso desenvolvimento. Desejamos uma boa leitura, excelentes debates e um amadurecimento dessa essencial diversidade de agendas e compromissos científicos no campo da política, algo fundamental aos parlamentos, à educação superior, às escolas do Legislativo e à ciência política.

A política do medo nas eleições de 2018

Rodrigo Carani Rodrigues¹

Hilton Cesario Fernandes²

Resumo

As eleições presidenciais de 2018 foram marcadas por mudanças significativas nos recursos públicos para partidos e candidatos, com redução do tempo de campanha e do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE). Ao mesmo tempo, o país passava por uma grave instabilidade política causada pelos casos de corrupção revelados pela *Operação Lava-Jato*, o *impeachment* sofrido pela presidente Dilma Rousseff e a baixíssima popularidade do então presidente, Michel Temer. Nesse contexto, discursos extremistas surgiram em parte do eleitorado brasileiro, tendo o medo como base frequente de seus apelos. A partir de Borba (2015) e Chaia (2004), este artigo analisa como o discurso do medo esteve presente nas propagandas do HGPE veiculadas pelos principais candidatos que disputaram as eleições de 2018.

Palavras-chave: Medo; Comunicação Política; Marketing Político; Eleições; Comportamento Eleitoral.

Introdução

Até a eleição presidencial de 2014, o tempo de televisão do qual dispunham candidatos e partidos sempre foi considerado de fundamental relevância nas campanhas eleitorais nacionais, pois representaria a principal oportunidade para as candidaturas se apresentarem a boa parte dos eleitores (BORBA 2015; NICOLAU, 2020). Candidatos com mais tempo de propaganda poderiam, além

1 Bacharel em Comunicação Social – Jornalismo pelo Centro Universitário FIEO (Unifieo). Especialista em Ciência Política pela Escola de Sociologia e Política (ESP-FESPSP).

2 Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP).

de divulgar suas propostas com mais clareza e recursos audiovisuais, confrontar os seus adversários com propagandas negativas e reforçar a ideia de que seriam a melhor escolha por representarem o oposto aos seus adversários.

Borba (2015) destaca resultados de uma pesquisa do instituto *Datafolha* de 2006 que mostram que as propagandas verdadeiras e claras em relação às propostas eram muito importantes para 58,1% da população, enquanto apenas 9,5% consideravam muito importante que a propaganda critique os adversários do candidato. Entretanto, embora esses dados apontem uma preferência do eleitor por abordagens positivas nas campanhas, os ataques são comuns no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE), principalmente durante o segundo turno para cargos majoritários.

Na eleição de 2018, com os avanços nas tecnologias de comunicação, não apenas o HGPE, a utilização das redes sociais digitais também foi fator importante para o eleitor conhecer seus candidatos e se informar sobre as eleições. No final de outubro de 2018, o *Datafolha* apontou que 66% dos eleitores possuíam contas em redes sociais e 24% dos eleitores usaram o aplicativo de mensagens *Whatsapp* para compartilhar conteúdo eleitoral³.

Ainda assim, o HGPE seguia com grande alcance. Em 12 de setembro de 2018, o *Datafolha* divulgou uma pesquisa em que 64% dos eleitores já haviam visto algum programa na TV e 28% afirmaram se informar sobre as eleições principalmente pelas propagandas eleitorais exibidas na TV.

Com este estudo buscamos demonstrar que o medo foi uma estratégia de campanha utilizada também nas eleições de 2018, assim como Chaia (2004) apontou nas eleições analisadas por ela. Apesar de se apresentar em menor grau no primeiro turno, espera-se que a estratégia do medo siga o mesmo padrão encontrado por Borba (2015) a respeito das propagandas negativas nas eleições presidenciais brasileiras, com maior número de ocorrências no segundo turno do pleito. Foram analisados os programas do HGPE tradicional, veiculados na TV à tarde e à noite, sem incluir as inserções ao longo do dia.

O recurso do medo em eleições

A análise descritiva de Chaia (2004) das eleições presidenciais brasileiras, desde a redemocratização até 2002, mostra como o medo foi utilizado

3 Todas as referências às pesquisas do *Datafolha* podem ser verificadas no site do instituto: <http://datafolha.folha.uol.com.br>.

como estratégia política, principalmente contra o candidato Luís Inácio Lula da Silva. Chaia usa como referência o livro *História do Medo no Ocidente*, de Jean Delumeau (2001).

Citando Delumeau, Chaia lembra que o medo é causado principalmente pelo desconhecido, a surpresa do que pode acontecer inesperadamente, gerando, portanto, insegurança. A estabilidade e a confiabilidade, por outro lado, gerariam maior segurança.

Chaia enumera algumas concepções de medo: do desconhecido, do novo, do inimigo imaginário, do outro, da violência, do caos, da guerra, da mudança, da perda da propriedade e da morte.

Ao analisar as propagandas políticas das eleições presidenciais de 1989, 1994, 1998 e 2002, Chaia trabalha a hipótese de que o medo foi a “estratégia de persuasão utilizada por determinados candidatos para convencer o eleitor a votar contra Lula” (FIGUEIREDO e ALDÉ, 1997, p.109 apud CHAIA, 2004, p.31).

Segundo a autora, a primeira eleição depois da redemocratização foi marcada por grande influência da mídia em favor de Fernando Collor e contra Lula. O principal discurso era o de que o PT traria um governo intolerante, caótico e intransigente. Entre outros fatos, essas eleições também foram marcadas pelo sequestro do empresário Abílio Diniz. A imagem de um dos sequestradores saindo do cativeiro vestido com uma camisa do PT foi bastante divulgada e aumentou o clima de medo (posteriormente, soube-se que o sequestrador foi obrigado por um policial a vestir a camisa do partido).

Collor venceu em 1989, mas teve de renunciar em 1992 após um processo de *impeachment*. Itamar Franco, vice de Collor, assumiu a presidência e, buscando controlar a inflação e promover a estabilização da moeda, foi implementado o Plano Real. O então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, foi lançado candidato em 1994 como sendo o grande responsável pelo sucesso do plano econômico. O medo então era de que uma vitória do PT trouxesse de volta a instabilidade. “O medo também era relacionado à incapacidade do PT estabelecer alianças políticas caso ganhasse as eleições” (CHAIA, 2014, p. 35). Além disso, a campanha também explorou o medo pela inexperience de Lula.

Em 1998, com a possibilidade de reeleição, a campanha do medo foi novamente utilizada para pregar o risco de instabilidade política e econômica, pois mudanças poderiam trazer caos, principalmente na economia.

No ano de 2002, disputaram a presidência Lula (PT), Ciro (PPS), José Serra (PSDB), Garotinho (PSB), José Maria (PSTU) e Rui Pimenta (PCO). Chaia analisa que houve uma maior abertura da mídia, em todas as suas plataformas, para que

os candidatos apresentassem seus programas de governo. Ela atribui isso a Lula se apresentar como favorito nas pesquisas e Serra, Garotinho e Ciro precisarem ser mais conhecidos.

Durante a campanha, houve novamente associação entre instabilidade econômica e política com a candidatura de Lula, gerando medo por sua vitória. Lula reagiu, divulgando uma carta para esclarecer seus posicionamentos na área econômica com a proposta de um capitalismo humanizado, acalmando principalmente os agentes do mercado financeiro.

Na primeira propaganda de José Serra no segundo turno, disputado contra Lula, a atriz Regina Duarte se apresentou ao público como eleitora de Serra e fez uma das afirmações mais famosas à época: “estou com medo de que o país perca a estabilidade tão duramente conquistada”, caso Lula ganhasse as eleições. (HGPE, 15.10.02 *apud* CHAIA, 2004, p.42).

Buscando reagir a essa construção do medo proposta pela propaganda adversária, a campanha de Lula declarou que, enquanto “eles” fazem a campanha do medo, ele fazia a da esperança. O mote “a esperança vai vencer o medo” foi amplamente utilizado pela campanha petista após esse momento.

Chaia acredita que, em 2002, o medo não foi assimilado pelo eleitorado. O apelo da campanha do PSDB não afetou Lula, que inclusive já contava com o apoio de parcela do empresariado. O petista seria eleito em 2002 e reeleito em 2006.

As eleições presidenciais de 2006 foram avaliadas por Jairo Pimentel Jr. (2010), que trata das emoções como um fator de influência na definição do voto e analisa como o eleitor escolhe os candidatos a partir dos sentimentos em relação ao candidato e ao que ele significa.

Pimentel apresenta a discussão da razão *vs* emoção a partir de MARCUS et al. (2000), que desenvolvem em seus trabalhos uma análise sobre Inteligência Afetiva, sustentando que existe uma “crença” de que emoções são antagônicas à racionalidade, e o pensamento ocidental, por isso, demoniza os impulsos emotivos e o seu potencial destrutivo no mundo político.

O modelo de Inteligência Afetiva argumenta que os eleitores são guiados por dois tipos de emoção: o sistema da predisposição, que causa sentimentos de entusiasmo; e o sistema de vigilância, que causa sentimentos de ansiedade.

Segundo essa hipótese, eleitores mais entusiasmados tendem a decidir mais cedo em quem votar, enquanto os mais ansiosos sobre determinado candidato pesquisam mais e possuem maior tendência a mudar de voto. Fatores de curto prazo, que gerariam ansiedade nos eleitores, podem comprometer sua predisposição.

No modelo de Inteligência Afetiva existem três fatores que causam sentimentos (positivos e negativos): os candidatos, as questões políticas e o momento político (esse último também inclui a avaliação do governo e o estado da economia, sendo a economia um dos fatores que mais geram ansiedade e entusiasmo).

Segundo Marcus et al (2000), os eleitores mais entusiasmados decidem seu voto no início da corrida eleitoral, enquanto os mais ansiosos sobre determinado candidato demoram mais para tomar uma decisão. A campanha do medo, portanto, teria como objetivo diminuir a certeza dos eleitores a respeito de determinado candidato, na tentativa de mudar o voto deles.

As eleições de 2018

As eleições de 2018 começaram a se desenhar já na definição do pleito de 2014, que reconduziu Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), à presidência da República. Se na eleição de 2014 já existia uma camada da população insatisfeita com a classe política e os inúmeros escândalos de corrupção – pautas presentes nas Jornadas de Junho de 2013, que levaram milhões de pessoas às ruas nas maiores cidades do país –, foi em 2018 que esse sentimento se tornou definidor de mudanças no cenário político nacional. Um partido não tradicional elegeu um candidato com poucos recursos e tempo de campanha televisiva e o Congresso Nacional teve mudanças significativas em sua formação.

As Jornadas de Junho de 2013 começaram com manifestações de baixa adesão contra aumentos de tarifas no transporte público, organizadas pelas redes sociais digitais – fenômeno novo no país. Após uma forte repressão policial contra os manifestantes na cidade de São Paulo no dia 13 daquele mês, os movimentos aumentaram drasticamente de proporção (SINGER, 2013). No dia 17, milhares de pessoas estavam nas ruas protestando não apenas contra a tarifa, mas também por outras pautas, como os gastos públicos em grandes eventos esportivos (principalmente a Copa do Mundo de 2014 no Brasil) em contraste com a má qualidade nos serviços públicos e os casos de corrupção que tomavam os noticiários do país.

Outro fator que amplificou a insatisfação da população ocorreu em 2014, com a Operação Lava Jato da Polícia Federal, que chegou a influenciar as eleições ao envolver nomes importantes do governo em escândalos de corrupção (NICOLAU, 2018). A operação recebeu uma intensa cobertura da imprensa, principalmente com as delações premiadas que atingiam diretamente o alto escalão do governo e da oposição, como o presidente do Senado, Renan Calheiros (MDB), o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (MDB), o senador Aécio

Neves (PSDB), o vice-presidente Michel Temer (MDB), a presidente Dilma (PT) e o ex-presidente Lula (PT), além de ministros e empresários.

Apesar do desgaste de seu governo, Dilma Rousseff (PT) conseguiu se reeleger em 2014, após um segundo turno contra o candidato do PSDB, Aécio Neves. Mesmo com a vitória, o segundo mandato de Dilma foi marcado pela pressão que ela sofreu da Câmara dos Deputados, em troca do apoio necessário para governar. Como presidente da Câmara, Eduardo Cunha travou embates com Dilma Rousseff durante meses, até que aceitou iniciar o processo de *impeachment* da presidente em dezembro de 2015, devido às chamadas “pedaladas fiscais” – atrasos no repasse de verbas aos bancos públicos, para assegurar o dinheiro em caixa e passar resultados mais positivos ao mercado financeiro – e acusações de improbidade administrativa.

Nesse mesmo período, as investigações contra o ex-presidente Lula, padrinho político de Dilma, tomaram proporções maiores, com o Ministério Público Federal o denunciando formalmente por corrupção. A suspeita era de que as empreiteiras OAS e *Odebrecht* haviam realizado obras em um sítio em Atibaia que pertenceria ao ex-presidente, assim como em um apartamento triplex no Guarujá, em troca de vantagens em licitações de obras públicas.

Com a popularidade do governo em queda, o aumento das denúncias de corrupção e o apoio popular ao *impeachment* de Dilma, em agosto de 2016 a Câmara dos Deputados votou pelo afastamento da presidente, tomando posse o seu vice, Michel Temer, do MDB.

Porém, as acusações de corrupção também envolviam Michel Temer. Eduardo Cunha foi preso em outubro de 2016 e novas denúncias surgiam envolvendo os dois colegas de partido. As chances de Temer tentar a reeleição praticamente deixaram de existir após a divulgação de uma conversa gravada pelo empresário Joesley Batista, em maio de 2017, em que este insinua realizar pagamentos a Cunha em troca do silêncio do ex-deputado. Na mesma época, outra conversa gravada pelo empresário com o então senador Aécio Neves, tratando de empréstimos milionários, atingiu duramente o presidenciável, tirando-o da disputa.

Enquanto Temer amargava números recordes de impopularidade, Lula, por outro lado, aparecia como primeiro colocado nas pesquisas de intenção de voto para presidente. Mas o petista também colecionou reveses. Em julho de 2017, Lula foi condenado pelo juiz Sérgio Moro à prisão por corrupção passiva e lavagem de dinheiro. Após condenação em segunda instância, Lula foi preso em 7 de abril de 2018. Mesmo detido, continuava indicado como candidato à presidência pelo PT.

Com a impossibilidade de uma nova candidatura de Aécio Neves à presidência, o PSDB tinha em São Paulo suas duas opções mais viáveis, o governador Geraldo Alckmin, que já havia disputado em 2006 e perdido para Lula, e João Doria, empresário eleito para a prefeitura de São Paulo em 2016. Apesar de representar um tipo de político mais tradicional, perfil criticado por muitos eleitores naquele momento, Alckmin foi indicado pela segunda vez.

Como outsider, com um discurso de que nunca se envolveu em corrupção e podia representar uma nova opção política, apesar de ser deputado federal desde 1991, corria o nome de Jair Bolsonaro pelo inexpressivo PSL. Capitão da reserva, Bolsonaro fez parte da base aliada dos governos petistas até sair do Partido Progressista (PP) em 2014 para se recandidatar à Câmara pelo Partido Social Cristão (PSC). Sua visibilidade começou a tomar proporções nacionais com seus posicionamentos polêmicos contra as pautas das minorias políticas, como seu embate com a deputada federal Maria do Rosário (PT) em 2014, em que ele disse que “não a estupraria pois ela não merecia”⁴.

Sua aproximação com o PSC também conversava com o posicionamento de outro nome forte do partido, o deputado federal Marco Feliciano, que travou embates na Câmara denunciando uma “doutrinação” ideológica e sexual do governo para com as crianças, ao sugerir a existência de um “kit gay”, com material educativo explícito, criado pelo governo federal para supostamente ser distribuído nas escolas. Bolsonaro se aproximou dessas pautas morais da chamada “bancada evangélica” e passou a fazer forte oposição ao que considerou uma doutrinação de esquerda.

Pouco mais de 1 ano antes das eleições, o instituto *Datafolha* realizou uma pesquisa de intenção de voto para as eleições presidenciais de 2018, nos dias 27 e 28 de setembro de 2017. Naquele momento, o nome de Lula liderava todos os cenários em que era uma opção. No primeiro turno, em confronto com Marina Silva (Rede), Alckmin (PSDB), Bolsonaro (PSL), Ciro Gomes (PTB), Álvaro Dias (Podemos) e Henrique Meirelles (PMDB), Lula iria ao segundo turno com 35% dos votos, junto com Bolsonaro, com 17%. Marina despontava no terceiro lugar com 13%. No segundo turno, Lula venceria qualquer um dos seus adversários. Nos cenários sem Lula, Marina estava tecnicamente empatada com Bolsonaro em todas as opções, exceto em um confronto que também simulava uma eventual

4 A notícia sobre o caso pode ser vista em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/12/1559815-para-rebater-deputada-bolsonaro-diz-que-nao-a-estupraria.shtml>

participação de Doria no pleito. Em um segundo turno entre Marina e Bolsonaro, Marina tinha 47% das intenções de voto, contra 29% do seu adversário.

Para o PT, uma eleição sem Lula não era uma opção. Apesar de todos os escândalos de corrupção que manchavam a imagem do ex-presidente, ele ainda era o possível vitorioso. Porém, a prisão inviabilizaria a sua candidatura. Quando a campanha oficial começou, era o nome de Lula que o PT veiculava, ainda recorrendo da decisão do STF de cassar a sua candidatura. Apenas em 11 de setembro o PT decidiria pela candidatura de Fernando Haddad, ex-prefeito de São Paulo, com Manuela D'Ávila (PCdoB) como vice.

Contra Haddad (PT) e Bolsonaro (PSL), foram confirmadas as candidaturas de Alckmin (PSDB), Marina (Rede), Álvaro Dias (Podemos), Cabo Daciolo (Patriota), Ciro Gomes (PDT), Eymael (DC), Guilherme Boulos (PSOL), Henrique Meirelles (MDB), João Amoêdo (Novo), João Goulart Filho (PPL) e Vera Lúcia (PSTU).

Além da troca do nome de Lula por Haddad, outro fator afetou diretamente o conteúdo veiculado sobre o pleito tanto pelos candidatos em suas propagandas no HGPE, quanto o divulgado pelos noticiários: o atentado contra Bolsonaro, ocorrido em Minas Gerais.

Durante um ato de campanha no dia 6 de setembro, enquanto era carregado por uma multidão de apoiadores, Jair Bolsonaro levou uma facada no abdômen. Diante do fato, seus adversários tiveram de se solidarizar e diminuíram o tom dos ataques a ele. Sua campanha não pôde contar com sua presença durante vários dias e o material divulgado atribuía a Deus a sua sobrevivência. Do hospital onde estava internado, Bolsonaro gravava vídeos para as redes sociais agradecendo pelas orações e apoio do povo. Ali tomou corpo a narrativa do herói que quase foi morto, mas que venceria a disputa em nome da população e com o apoio divino.

Entre seus apoiadores não faltaram teorias de que Bolsonaro era vítima dos seus adversários políticos e o atentado à sua vida teria sido orquestrado por eles. Entre seus opositores, a convicção era a de que Bolsonaro teria sido vítima da violência que ele mesmo incentivava. Enquanto isso, Bolsonaro não participava dos debates eleitorais, arena onde não tinha bom desempenho, e seu discurso na campanha passou a ser menos agressivo.

Com a troca de Lula por Haddad, Bolsonaro passou a liderar as pesquisas de intenção de voto. Segundo o *Datafolha* em pesquisa de 10 de setembro, Bolsonaro tinha 24%, Ciro 13%, Marina 11%, Alckmin 10% e Haddad 9%. Com a margem de erro, Ciro, Marina, Alckmin e Haddad estavam tecnicamente empatados. Entre 18 e 19/09, a pesquisa de intenção de votos do *Datafolha* apontava

para Bolsonaro com 28%, Haddad 16% e Ciro 13%. Alckmin e Marina estavam cada vez mais distantes do segundo turno.

A iminência da ida para o segundo turno incentivou na internet um movimento de mulheres contra Bolsonaro, motivado principalmente por suas declarações consideradas contra a independência feminina e a homossexualidade. Após coordenação pelas redes sociais, em 29 de setembro aconteceu uma manifestação liderada por mulheres que ganhou o nome de #EleNão. O ato, porém, levou mulheres que apoiavam Bolsonaro a também se manifestar, gerando uma movimentação de desconstrução dos argumentos do #EleNão.

Na pesquisa seguinte do instituto *Datafolha*, de 2 de outubro, Bolsonaro estava com 32% das intenções de voto, contra 24% de Haddad. O primeiro turno, realizado em 7 de outubro, resultou em Bolsonaro com 46,03% dos votos válidos, Haddad com 29,28% e Ciro Gomes com 12,47%.

Em sua campanha, Bolsonaro criticou os governos de Lula e Dilma, e atacou Haddad por ser o candidato de Lula. As referências ao medo do comunismo ser instalado no país e as críticas aos governos de Cuba e da Venezuela também estiveram fortemente presentes no segundo turno. A campanha petista, por sua vez, atacou principalmente as declarações de Bolsonaro favoráveis à tortura, assassinatos e à Ditadura Militar. O medo, neste caso, era abordado pelo risco do fim da democracia e o retorno de um governo autoritário em uma eventual vitória de Bolsonaro.

Não houve debates diretos nos veículos de comunicação, apesar da insistência de Fernando Haddad. O segundo turno terminou com a vitória de Jair Bolsonaro, que obteve 55,13% dos votos válidos contra 44,87% de Fernando Haddad.

O discurso do medo

Quando as peças das campanhas eleitorais começam a ser veiculadas, o desafio dos candidatos é se apresentarem como a melhor opção para o maior número de eleitores. Porém, como aponta Chaia (2004), a história das campanhas presidenciais brasileiras desde a redemocratização está ligada a ataques entre os adversários políticos, que levam em consideração as angústias da população e buscam apresentar os adversários como representantes daqueles problemas ou incapazes de resolvê-los, aumentando assim a vigilância do eleitor sobre determinado tema ou político. Não raro, os ataques possuem a qualificação de tentar gerar medo no eleitor, associando esse medo ao adversário.

As campanhas de segundo turno seriam ainda mais agressivas. Em seu levantamento, Borba (2015) aponta que nos segundos turnos de campanhas presidenciais desde a redemocratização, o tempo gasto com propagandas negativas variou entre 11% (2006) e 38% (1989). Na eleição de 2014, a disputa entre os então candidatos Dilma Rousseff (PT) e Aécio Neves (PSDB) teve nas propagandas um percentual de 23% dedicado a ataques.

Os anos de 1989 e 2014 foram os que mais tiveram propaganda negativa no HGPE. Segundo a análise de Borba, nas duas eleições os candidatos a presidente utilizaram ataques nas propagandas, incluindo mensagens que evocavam o medo contra seus adversários.

Entretanto, mudanças na lei eleitoral afetaram sensivelmente as propagandas em 2018, como a redução no tempo de campanha de 90 dias para apenas 45 no primeiro turno e do período de propagandas eleitorais na TV de 45 para 35 dias. No segundo turno, a campanha na TV foi reduzida à metade do tempo de 2014, de 20 para 10 minutos e apenas de segunda a sábado, levando os candidatos a terem menos tempo para se comunicar com o potencial eleitor.

No primeiro turno de 2018 a utilização do HGPE pode ser dividida em dois modelos. Os candidatos que tiveram pouco tempo de televisão, por questões legais e pelo grande número de concorrentes, buscavam engajar o eleitor a acompanhar suas campanhas nas redes sociais e na internet. Os que contavam com mais tempo de televisão tiveram chance para se apresentar, mostrar propostas e fazer ataques aos seus adversários. A tentativa de despertar medo no eleitor em relação aos adversários foi mais comum entre os que possuíam mais tempo de propaganda, indicando sua importância para diversificação das mensagens.

Entre os 13 candidatos que disputaram o primeiro turno das eleições presidenciais, analisamos as campanhas dos que obtiveram maior votação no resultado das urnas, os quatro primeiros colocados, buscando identificar a utilização da estratégia do medo para tentar convencer seus eleitores. Nessa situação, foram selecionados os candidatos Jair Bolsonaro, Fernando Haddad, Ciro Gomes e Geraldo Alckmin.

Entendemos como medo, a partir da teoria de Inteligência Afetiva de Marcus et al (2000) e das análises realizadas por Chaia (2004), todo argumento construído com o intuito de associar ao adversário a imagem de um futuro ruim ou instável, colocando em dúvida a segurança pública ou financeira da população. Também consideramos as tentativas de associar os adversários a símbolos e termos considerados ocultos e sombrios a partir da perspectiva cristã, pauta já presente na análise de Chaia (2004) e que se mostrou atual na campanha vitoriosa

de Jair Bolsonaro, que utilizou o slogan “Deus acima de tudo, Brasil acima de todos”. Na avaliação, não foram utilizadas apenas as frases indicativas ao medo, mas todo o argumento construído nessa direção, considerando linguagem visual e oral, para validar a tentativa de imputá-lo nos eleitores.

Quarto colocado nos resultados do primeiro turno e com mais tempo de TV, Alckmin foi o único candidato entre os primeiros colocados a utilizar da estratégia do medo no primeiro turno. Entre seus 30 programas na televisão (levando em consideração o horário da tarde e da noite nos 15 dias do HGPE dedicados à campanha presidencial), a média de tempo do candidato foi de 323 segundos (com variações entre 318 e 331 segundos). Desses, em média 80 segundos foram utilizados por dia em conteúdo dedicado à estratégia do medo contra seus dois principais adversários, Bolsonaro e o PT (na figura de Lula e posteriormente de Haddad), o que representa 24,8% do total.

Quadro 1: Primeiro turno – Tempo de HGPE por candidato e Tempo de campanhas do medo (em segundos)

Candidato	Partido	Tempo total de propaganda no HGPE (nos 15 dias dedicados às campanhas presidenciais)	Tempo total dedicado a propagandas do medo
Ciro Gomes	PDT	1.138"	0"
Fernando Haddad	PT	4.272"	0"
Geraldo Alckmin	PSDB	9.690"	2401"
Jair Bolsonaro	PSL	256"	0"

Fonte: Elaborado pelos autores

A campanha do PSDB utilizou como pauta a apresentação de Alckmin como um dos responsáveis pelo sucesso de São Paulo em não sucumbir à crise financeira que atingiu outros Estados. Além disso, o político era apresentado como alguém capaz de unir o país para a volta da estabilidade, contra os radicais (Bolsonaro e petistas), que aumentariam no país os sentimentos de ódio e raiva. O medo se pautou principalmente na tentativa de projetar em seus adversários a imagem do radicalismo, a partir de ações e falas deles.

Desde o primeiro minuto do seu primeiro vídeo, a campanha de Alckmin já apresentava Bolsonaro como o candidato que quer resolver tudo “na bala”. O vídeo mostrava uma bala disparada e destruindo objetos que representavam os principais males sociais: desemprego, falta de saneamento, analfabetismo, filas

na saúde, fome. O vídeo termina com a sugestão de que essa mesma bala pode acertar uma criança. Em alta velocidade, como um disparo, surge a frase “não é na bala que se resolve”, seguida do nome de Geraldo Alckmin como candidato.

O medo de um país entregue à violência estimulada por Bolsonaro ditou essa estratégia no começo da campanha. Foram feitas alusões aos seguidores do petismo, mas nada direto até o décimo sexto programa, quando Haddad e Bolsonaro são apontados como incapazes de presidir o Brasil, que “não pode errar de novo”, pois a “turma do vermelho” quer o fim da *Operação Lava-Jato*, enquanto a “turma do preconceito” prega intolerância, revolta e ódio a tudo e a todos.

A campanha de Alckmin também tentou associar Bolsonaro à ideia de que ele traria ao país os mesmos problemas que ocorriam na Venezuela. No dia 20 de setembro, o programa que foi ao ar era inteiramente dedicado a comparar as histórias do Brasil e da Venezuela e sugerir que Bolsonaro, assim como os petistas, levaria o Brasil àquela realidade. A propaganda diz que Bolsonaro se apresenta como salvador da pátria, mas na cena seguinte usa o depoimento de uma venezuelana refugiada se referindo ao ex-presidente venezuelano Hugo Chávez, declarando que “por trás do salvador, existe o diabo”.

Na economia, o medo foi utilizado para colocar em dúvida as intenções do homem forte de Bolsonaro na área, o economista Paulo Guedes, que havia feito declarações polêmicas sobre aumento de impostos. A ideia é que o candidato deixava dúvidas no brasileiro sobre o que será do seu emprego, vida e futuro.

Na pauta das mulheres, com o apoio de imagens de Bolsonaro brigando com parlamentares e jornalistas mulheres, a campanha declarava que a mulher tem mais motivos para ter cuidado e prestar atenção. Na reta final, com a pouca variação das intenções de voto de Alckmin e o encaminhamento de um segundo turno sem o PSDB, as propagandas do partido ficaram mais divididas em ataques sugestivos de medo contra Bolsonaro e contra o PT, que se recusava a atacar Bolsonaro no primeiro turno – o partido baseava sua estratégia nas pesquisas que mostravam a vitória do PT contra o candidato do PSL no segundo turno.

As palavras e termos mais utilizados de maneira escrita ou falada pela campanha de Alckmin foram: Venezuela, com 28 menções; violência, com 18 menções; morte/assassinatos, com 18; e ódio/intolerância, com 15.

Os ataques utilizados por Alckmin contra Bolsonaro não aumentaram suas intenções de voto. Ele não era visto como opositor imediato ao posicionamento bolsonarista: o PT ocupava esse papel. Ao mesmo tempo, apesar de ser adversário histórico do PT, o PSDB também já se encontrava associado a diversos escândalos de corrupção. Mesmo a tentativa de mostrar ao eleitor que o PT não atacava

Bolsonaro pois acreditava ser mais fácil vencê-lo no segundo turno não surtiu efeito. O uso de estratégias do medo contra Bolsonaro e Haddad e o esforço em se apresentar como um candidato de “centro” e do diálogo não resultou em mais votos para Alckmin, que terminou o primeiro turno com o pior resultado do partido em eleições presidenciais.

Enquanto isso, a campanha de Bolsonaro no primeiro turno teve em média 8,5 segundos por HGPE, pouco tempo para divulgação do candidato, praticamente inviabilizando ataques aos adversários. A forte divulgação de Bolsonaro acontecia nas redes sociais e não houve uso de estratégias do medo na televisão. Jingles e declarações pela “família tradicional” dominavam o conteúdo das campanhas, até o episódio do atentado sofrido pelo candidato. A partir do dia 8 de setembro, o tempo de TV passou a ser ocupado por pedidos de oração e declarações de que “tentaram parar Bolsonaro”, mas que “não iriam parar o Brasil”. O sujeito da frase, propositalmente não definido, permitia a associação de qualquer pessoa ou entidade no papel de inimigo de Bolsonaro e do povo.

Já a campanha do PT começou com Lula como candidato e usou nove inserções no HGPE para reforçar a imagem de que Lula teria o direito de disputar a eleição, apesar de detido pela Polícia Federal. Apenas na noite do dia 11 de setembro, Fernando Haddad, que até então era apresentado como vice de Lula, foi anunciado candidato, tendo como vice Manuela D’Ávila, do PCdoB. A campanha continuou divulgando a ideia de que Lula era vítima de uma perseguição política, mas passou a lembrar dos tempos em que ele era presidente e contava com Haddad no Ministério da Educação.

O PT foi apresentado como solução para o país sair da crise e restaurar a normalidade. Além de não utilizar da estratégia do medo nessa etapa, também não foram feitos ataques nominiais aos outros candidatos à presidência até o último programa do primeiro turno, quando a campanha declara que quer “o retorno da paz, que se constrói com direitos”, e diz que Bolsonaro é contra direitos trabalhistas. É sugerido também que se transforme o símbolo de uma arma com as mãos, que Bolsonaro e seus seguidores utilizavam, em um L, de Lula. Naquele momento, as pesquisas do *Datafolha* já indicavam um segundo turno entre Haddad e Bolsonaro.

Ciro Gomes também não utilizou da estratégia do medo no HGPE. Desde o princípio, assim como Alckmin, ele se apresentava como uma terceira opção capaz de unificar o país. Por seu pouco tempo de televisão, entre os quatro primeiros colocados ele sempre foi o que mais insistiu para que o eleitor acompanhasse as publicações nos meios digitais.

Dos quatro candidatos analisados no primeiro turno, Bolsonaro foi quem teve o menor número de variações nas propagandas, com apenas 6 programas diferentes, prejudicado pelo pouco tempo de televisão, mas também pelo atentado que o impediu de preparar material por alguns dias. Ciro Gomes teve 13 programas diferentes, enquanto Alckmin e Haddad/PT tiveram 17 cada.

Segundo Borba (2015), eleições presidenciais são caracterizadas por um segundo turno com mais ataques entre os adversários e a propagação de campanhas negativas. Nas campanhas negativas, a estratégia do medo foi utilizada, segundo o autor, nos anos de 1989 (Collor contra Lula), 2002 (Serra contra Lula) e 2014 (Dilma contra Aécio). Em todos esses cenários houve ataques no primeiro e no segundo turno entre os dois candidatos opositores, mas apenas Collor utilizou das táticas do medo no primeiro e no segundo turno contra Lula.

Em 2018, Bolsonaro não atacou Haddad diretamente no primeiro turno, e Haddad só atacou Bolsonaro nos últimos dias. Porém, ambos utilizaram de ataques no segundo turno e, entre eles, ataques com a qualificação de tentar causar medo no eleitor.

Os dois candidatos contaram com 10 minutos diários de HGPE no segundo turno (5 minutos no horário da tarde, e 5 minutos no da noite) durante 13 dias de campanha, totalizando 7.800 segundos. Destes, Haddad utilizou 2.711 segundos com estratégia do medo, o que representa 34,75% do total, uma média de 104 segundos por dia. Bolsonaro utilizou 2.050 segundos, que representam 26,28% do total, 79 segundos por dia, conforme o Quadro 2.

Quadro 2: Segundo turno – Tempo de HGPE por candidato e tempo usado para campanhas do medo (em segundos)

Candidato	Partido	Tempo total de propaganda no segundo turno HGPE (em 13 dias de veiculação)	Tempo total dedicado a propagandas do medo	Porcentagem do total
Fernando Haddad	PT	7.800"	2.711"	34,8%
Jair Bolsonaro	PSL	7.800"	2.050"	26,3%

Fonte: Elaborado pelos autores

A campanha de Haddad no segundo turno cita o medo logo no primeiro vídeo, quando, após notícias de atos de violência cometidos por supostos seguidores de Bolsonaro durante as eleições, uma entrevistada alega ter medo. A imagem de um futuro negativo com a eleição de Bolsonaro, que causaria medo, chega

com a fala da apresentadora: “se a violência já chegou nesse nível, imagine se ele for eleito”.

Se, no primeiro turno, Haddad foi apresentado como responsável por políticas inclusivas de educação do governo Lula, no segundo turno essa experiência é reafirmada em contraposição às propostas de Bolsonaro para a educação, como a proposta de ensino a distância. No terceiro programa, veiculado na noite de 15 de outubro, o exercício proposto ao telespectador é imaginar um futuro em que as consequências dessa proposta fossem: não haver mais uniforme, calçado ou merenda para as crianças, a demissão de “milhares” de professores e funcionários da educação, e a necessidade de que as mães que trabalham fora paguem para cuidadores olharem seus filhos, ou saírem de seus empregos. Essa mesma estratégia volta a se repetir em programas futuros.

Mas é no dia seguinte que a campanha petista começa a se aprofundar em uma imagem de Bolsonaro como um líder autoritário que coloca a democracia em risco. O vídeo começa com a acusação de que Bolsonaro estaria se aproximando de Steve Bannon, consultor americano que trabalhou para a eleição de Donald Trump, acusado de usar *Fake News* para espalhar “medo” e “violência”. Em seguida, apresenta uma fala de Bolsonaro fazendo comício no estado do Acre, em que ele declara que vai “fuzilar a petralhada”, complementada com posicionamentos do candidato favoráveis à tortura e à crença de que através do voto não se muda nada, apenas com uma guerra civil, “matando uns 30 mil”. Em um vídeo com cortes rápidos que mostram sangue e violência mesclados a efeitos gráficos escuros, trilha sonora intensa e alerta, surge a narração de Bolsonaro, se dizendo favorável, como se concordasse com toda essa violência atribuída aos seguidores dele pela campanha de Haddad.

Na reta final, a partir de 23 de outubro, o foco da campanha petista passa a ser direcionado para o que pode acontecer com a democracia brasileira, com a sugestão do retorno de uma ditadura, embasada também na declaração do filho do candidato do PSL, Eduardo Bolsonaro, de que seria fácil fechar o Superior Tribunal Federal (STF).

As palavras e termos mais utilizados de maneira escrita ou falada pela campanha de Haddad relacionadas ao medo foram: tortura/torturador, com 113 menções; morte/assassinatos, com 69; ditadura/regime militar, com 43; violência com 28 e ódio/intolerância, com 23.

Já a campanha de Bolsonaro utilizou como mote inicial a ameaça do comunismo na América Latina, que teria se organizado no *Foro de São Paulo*⁵ para conquistar o poder. As tais consequências sugeridas pela campanha estariam surgindo agora com o país “à beira de um abismo”, devido à corrupção, violência e desemprego. Encerra com a declaração de que a vitória de Haddad significaria que Lula governaria de dentro da prisão.

O exercício de propor um futuro ruim caso o adversário vença também esteve presente na campanha vitoriosa, com a ideia de que o governo Haddad criaria novos impostos, faria a reforma agrária beneficiando grupos organizados (como MST), promoveria a desmilitarização das polícias, a liberação de presos que cometeram crimes menos graves, uma nova constituinte e aumentaria o poder dos sindicatos.

No quinto programa, veiculado em 18 de outubro, a campanha buscou associar a imagem de autoritarismo (muito utilizada contra Bolsonaro) ao PT, com manchetes de que o partido busca o fim do poder de investigação do Ministério Público e a declaração do narrador de que “eles” – o PT – vão enfraquecer a Lava Jato.

O argumento mais sofisticado de medo utilizado por Bolsonaro começou a ser veiculado em 20 de outubro, associando o PT à imagem de corrupção (que segundo a campanha dura mais de 30 anos – período que coincide com a redemocratização), enquanto as posições anticorrupção de Bolsonaro são apresentadas. A ideia direta do medo surge no final do argumento, quando o candidato declara que “se nós, juntos, partirmos pelo exemplo, acho que nós salvaremos o Brasil. Porque, da situação como estamos caminhando, todos, mais cedo ou mais tarde, vão sofrer e muito com essas medidas não tomadas no dia de hoje”.

A partir de argumentos apresentados em muitos programas de um “fracasso do governo petista”, com um fundo preto e toques de vermelho que lembram sangue estilizado, a campanha da penúltima noite, 25 de outubro, faz um ataque de 232 segundos, o maior tempo utilizado em um mesmo programa no segundo turno dedicado ao medo. No ataque, a campanha de Bolsonaro usa imagens da delação de Palocci, ex-ministro petista, de que foi realizado “um pacto de sangue”. Usam também a afirmação de que Haddad e sua vice são ateus. Falam do assassinato do prefeito de Santo André, Celso Daniel (PT), e que Lula iria governar de dentro da prisão. Usam a fala de José Dirceu, outro ex-ministro

5 Para mais detalhes sobre o *Foro de São Paulo*: <https://forodesaopaulo.org/breve-historico-e-fundamentos/>

petista condenado por corrupção, de que “é uma questão de tempo para a gente tomar o poder” e que o PT pretende mudar a Constituição e o STF. Encerra com uma conversa entre Lula e Lindbergh Farias (PT), em 2016, dizendo que é uma guerra e vencerá quem tiver a artilharia mais forte, em uma nova tentativa de associar ao PT à ideia de autoritarismo e violência.

As palavras negativas mais utilizados de maneira escrita ou falada pela campanha de Bolsonaro relacionadas ao medo foram: morte/ assassinatos, com 15 menções; violência, com 10; e assustador, com 7. Além dessas, dois termos que foram associados ao medo foram *Foro de São Paulo*, com 16 menções, e Esquerda, com 12. Venezuela recebeu 10 menções.

O ranking de palavras evidencia que a campanha do medo teve forte influência de elementos da Segurança Pública e de uma quebra do regime democrático. Os termos associados a assassinatos/mortes e violência se aplicam a ambos os cenários, e foram utilizados nas campanhas dos dois candidatos.

Considerações finais

A estratégia do medo esteve presente nas eleições de 2018, utilizada principalmente nas campanhas de Alckmin no primeiro turno e Haddad e Bolsonaro no segundo turno. Diferentemente de eleições anteriores, tal estratégia foi utilizada de forma restrita no primeiro turno, em um ano que também se caracterizou pelo aumento da influência das redes sociais digitais e pela redução do período de propaganda.

Corroborando as teses de Borba (2015) e Chaia (2004) sobre o segundo turno de eleições majoritárias em um sistema multipartidário, a definição do adversário aumentou a quantidade de ataques diretos. Haddad só fez ataques a Bolsonaro na última propaganda do primeiro turno, e só utilizou dos recursos do medo no segundo turno, quando de fato houve o confronto ideológico e a utilização do medo como a proposta de uma ameaça que o adversário representa.

As campanhas buscaram levar os eleitores indecisos e ansiosos a acreditar que a crise econômica, política e de segurança que o país passava – indicadores de ansiedade, segundo Marcus et al (2000), e capazes de estimular medo, segundo Chaia (2004) – não seriam resolvidas se fossem escolhidos os seus adversários (seja Haddad ou Bolsonaro). Ao contrário, esse adversário traria ainda mais instabilidade em todas essas áreas e ambas as campanhas do segundo turno apontavam para o risco de um governo autoritário de esquerda ou de direita.

A narrativa construída por Bolsonaro contra o sistema político parece ter engajado melhor a maior parte dos eleitores a seu favor. Sua campanha soube

utilizar todo o contexto histórico que envolvia a eleição, os casos de corrupção e a falta de credibilidade dos políticos. Isso tornou a tentativa de vitória dos seus adversários, entre eles candidatos de dois dos maiores partidos políticos brasileiros, pouco efetiva, mesmo ao tentarem utilizar a estratégia do medo para despertar ansiedade no eleitor.

Referências Bibliográficas

- BORBA, Felipe. **Propaganda negativa nas eleições presidenciais brasileiras**. Campinas/SP: Revista Opinião Pública, vol. 21, n. 2, p. 268-295, agosto/2015.
- CHAIA, Vera. Eleições no Brasil: O medo como estratégia política. *In: Eleições presidenciais em 2002 no Brasil: ensaios sobre mídia, cultura e política*. Organização: Rubim, Antonio Albino Canelas *et al.* São Paulo: Hacker, p. 29-52, 2004.
- MARCUS, George E. et al. **Affective Intelligence and Political Judgment**. Chicago: The University of Chicago Press, cap. 1, 2000.
- NICOLAU, Jairo. **O Brasil dobrou à direita: Uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.
- NICOLAU, Jairo. **O triunfo do bolsonarismo. Como os eleitores criaram o maior partido de extrema direita da história do país**. Revista Piauí, ed 146, novembro, 2018
- SINGER, André. **Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas**. São Paulo: Novos estudos - CEBRAP, n. 97, p. 23-40, novembro. 2013.
- PIMENTEL Jr., Jairo Tadeu Pires. **Razão e Emoção: o voto na eleição presidencial de 2006**. Campinas/SP: Revista Opinião Pública, vol. 16, n. 2, p. 516-541, novembro/2010.

Entre prisões e facadas: o *Jornal Nacional* nas eleições presidenciais de 2018

Bianca Giacomazzi dos Santos Teixeira de Carvalho¹
Tathiana Senne Chicarino²

Resumo

O objetivo deste artigo consiste em sistematizar a cobertura feita pelo *Jornal Nacional* (JN) acerca da eleição para presidente de 2018 através das reportagens sobre a agenda dos candidatos, as pesquisas de intenção de voto e as pesquisas de rejeição dos institutos *Ibope* e *Datafolha*. Tal campanha eleitoral foi marcada pelo surgimento de um forte candidato de direita, que acabou sendo vitorioso, e pela não continuidade do duopólio PT/PSDB. Acontecimentos políticos como a prisão do ex-presidente Lula e a facada em Jair Bolsonaro afetaram o pleito e a própria cobertura do JN. Nossa hipótese investigativa é de que o telejornal continua sendo uma mídia relevante no cenário eleitoral por ajudar a conformar um imaginário coletivo acerca dos candidatos em disputa e, mesmo com o advento das redes sociais, o JN teve seu espaço midiático redimensionado, mas mantendo uma presença intensa no acompanhamento da corrida presidencial.

Palavras-chave: *Jornal Nacional*; Bolsonaro; antipetismo; campanha eleitoral; pesquisas eleitorais.

1 Pós-graduada em Ciência Política pela *Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo*. Jornalista formada pela *Escola Superior de Propaganda e Marketing*. bianca.giacomazzi@hotmail.com.

2 Doutora e Mestre em Ciências Sociais pela PUC-SP. Professora de pós-graduação na *Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo*. Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política (NEAMP) da PUC/SP e do Grupo de Pesquisa Comunicação e Sociedade do Espetáculo Casper Líbero. Editora da *Aurora*, revista de arte, mídia e política. tschicarino@gmail.com

Introdução

O *Jornal Nacional* (JN), objeto do presente artigo, é o principal telejornal brasileiro que, ao longo dos seus 49 anos, apresentou ao público os principais acontecimentos políticos envolvendo o Brasil e o mundo. É o maior produto jornalístico da *Rede Globo* – atribuição que pode ser medida pela audiência. Observando os levantamentos feitos pelo *Kantar Ibope Media* (2018), nota-se que, dentro dos programas que fazem parte do Top 20 da TV aberta durante o horário nobre, o JN ocupa sempre as primeiras posições. Ao observar apenas o período estudado – entre 01 de janeiro de 2018 e 06 de janeiro de 2019 – o telejornal nunca ficou abaixo do 5º lugar³.

É necessário observar também que, no ecossistema informativo contemporâneo de presença de uma imprensa multiplataforma, a televisão continua tendo relevância, ainda que redimensionada. Os candidatos, inclusive, utilizam conteúdos na campanha digital que surgem após os debates e entrevistas que acontecem em canais de televisão. Em 2018, um dos principais embates destacados nas redes sociais foi entre Marina Silva (REDE) e Jair Bolsonaro (PSL), envolvendo o porte de armas e a segurança da mulher⁴. Como nos diz Aldé (2017, p. 165-166):

[...] a televisão, por exemplo, com suas gramáticas e rotinas profundamente arraigadas na cultura brasileira, estabelece padrões que estão presentes nas apropriações da internet. Cada novo aparato tecnológico [...] é incorporado a um cotidiano em que as pessoas convivem com hábitos de comunicação e quadros de referência anteriores e com novidades que se popularizam rapidamente.

Nesse sentido histórico, o JN se articulou a eventos políticos marcantes, como os pleitos presidenciais, como ressaltado em pesquisa realizada por Fernandes, Gomes e Coimbra (2018). Os autores evidenciam o agendamento oficialista do jornal durante a ditadura militar, o investimento na candidatura de Fernando Collor de Mello nas eleições de 1989 e o favorecimento a Fernando Henrique Cardoso nas eleições de 1994 – inclusive com o apoio indireto da Rede Globo ao Plano Real. Entre 2002 e 2005, o mesmo estudo aponta a tentativa da

3 Levantamento feito com base nos dados de audiência semanal do horário nobre – 15 mercados. Período analisado: de 01/01/2018 a 06/01/2019. Disponível em: <https://www.kantaribopemedia.com/conteudo/dados-rankings/audiencia-diaria-do-horario-nobre/>. Acesso em 16 de outubro de 2019.

4 Embate entre Marina Silva e Jair Bolsonaro. Conteúdo disponível na página da candidata da REDE no Facebook. Disponível em: <https://www.facebook.com/marinasilva.official/videos/1049913111846548/>. Acesso em 26 de outubro de 2019.

Rede Globo de desqualificar a candidatura de Lula e a forma como as reportagens foram feitas para se desacreditar no capital político do PT com o escândalo do Mensalão.

Fernandes (2009) também apresenta um vasto estudo sobre o jornal, dessa vez da *Caravana JN*, uma série de reportagens diárias sob o comando do jornalista Pedro Bial que percorreu as cinco regiões brasileiras com o objetivo de apresentar os principais desejos dos brasileiros. O projeto, no entanto, foi apresentado de forma depreciativa ao governo petista e à candidatura de Lula, sobretudo nas regiões norte e nordeste do Brasil, onde o então presidente tinha a maior chance de se reeleger.

[...] a Caravana JN valorizava determinadas regiões por meio de uma abordagem favorável, como aconteceu em cidades do Sul do país, ao lado de um cenário repleto de miséria e dos mais diversos problemas de ordem social, como ocorreu nas reportagens sobre o Nordeste e o Norte do Brasil. (FERNANDES, 2009, p.156).

No pleito de 2010, “reportagens carregadas de hostilidade em relação ao governo Lula e a capacidade de Dilma governar o país” (FERNANDES, GOMES e COIMBRA, 2018, p. 12) foram o que nortearam o telejornal. E, tendo em vista tal panorama, Miguel (2000) nos mostra como o jornalismo exerce um papel fundamental, já que:

[...] os meios de comunicação são tanto o principal canal de acesso dos cidadãos às informações de que precisam para agir na esfera política quanto o principal instrumento dos líderes políticos para a divulgação de suas mensagens, projetos, temas para a agenda pública, em suma, para a batalha política crucial, a construção de vontades coletivas (ou, dito de outra maneira, a luta pela hegemonia). Isto coloca a mídia numa posição central na arena política das sociedades contemporâneas. (MIGUEL, 2000, p. 66)

Nesse contexto, Cook (2011, p. 240) defende que a notícia é o resultado de uma coprodução entre as fontes e os repórteres:

[...] a notícia é uma re-elaboração de ações, eventos e declarações oficiais, à luz dos valores de produção. Esses valores de produção favorecem tipos particulares de notícias e informação em detrimento de outros, e acabam por dotar as notícias de uma política particular.

E o que, no escopo da cobertura política, é considerado noticiável? Os estudos de Cervi e Massuchin (2013) apresentam que o tema “política” aparece em

destaque quando fatos específicos tomam conta da cobertura – entre eles, as pesquisas de intenção de voto durante a cobertura de eleições, sendo este um fator importante dentro da corrida eleitoral.

Conforme trazem Rossini, Baptista, Oliveira e Sampaio (2015), os levantamentos que mensuram a opinião de uma amostra da população servem como fonte de informação para eleitores e para candidatos. De acordo com os autores, essas pesquisas “fornecem *feedback* a respeito das performances individuais dos atores políticos ou dos partidos nas disputas eleitorais influenciando, assim, as estratégias de campanha. A mídia também utiliza as sondagens na construção de cenários de representação política”. Nunes (2004) corrobora tal pensamento:

Além da mídia, que se utiliza desse particular instrumento das pesquisas eleitorais para projetar ou apagar determinadas candidaturas, os próprios políticos, em suas campanhas, servem-se dessas pesquisas, para reforçar a ideia de vitória ou de derrota em relação a uma determinada candidatura. Os eleitores, assim, são monitorados, ora pela mídia, ora pelos candidatos, a partir das pesquisas eleitorais. (NUNES, 2004, p. 359).

A velocidade em que a notícia deve ser apresentada nos meios televisivos exige uma linguagem sucinta, porém objetiva e capaz de atrair a atenção de quem recebe a informação. Não há espaço para conteúdos densos, o que leva os jornais a optarem por formatos de destaque para o resultado:

[...] o padrão de cobertura das eleições [...] baseia-se na visão da disputa eleitoral como *horse race*, fazendo que proliferem pesquisas de intenção de voto encomendadas aos institutos de pesquisas e divulgadas pelos próprios *media*; as campanhas eleitorais seguiram estes passos, passando a encomendar, elas próprias, sondagens de intenção de voto. (RIBEIRO, 2004, p. 37).

As pesquisas de intenção de voto servem, portanto, para alimentar as campanhas dos candidatos:

As pesquisas quantitativas indicam qual o índice de voto dos candidatos e possibilitam identificar o segmento do eleitorado onde eles têm mais votos. Esses indicadores são ferramentas para os estrategistas de *marketing* político, que precisam verificar os pontos fortes e fracos dos candidatos. (COSTA, 2013, p. 78).

Uma das principais indagações feitas quanto às pesquisas eleitorais é sobre o impacto no voto, sendo um dos diversos fatores que influenciam diretamente na hora da decisão. Correa Lima (2017, p. 302) destaca que: “[...] a pesquisa eleitoral é

apenas uma fonte adicional de informação que o eleitor recebe durante a disputa, que se soma a diversas outras fontes, como noticiário [...], conversas com amigos e familiares, propaganda eleitoral, [...] e debates”.

Outro aspecto noticiável nas campanhas eleitorais são as agendas dos candidatos. Conforme traz Mundim (2010):

[...] aparições dos candidatos são uma medida importante, porque a intensidade da cobertura da imprensa sobre eles tende a crescer à medida em que se aproxima a data da eleição, especialmente em relação àqueles mais bem colocados. Isso significa que, para o bem ou para o mal, os concorrentes passam a ter mais visibilidade com o desenvolvimento da disputa. (MUNDIM, 2010, p. 403).

No entanto, os conteúdos e sua importância não são dados *a priori*. O veículo de comunicação define, ao editar as imagens dos candidatos nas ruas, aquilo que julga cabível ser apresentado. Trata-se da escolha do enquadramento adequado à forma como cada produto jornalístico busca fazer a cobertura da corrida eleitoral. Azevedo (2004, p. 43), citando McCombs e Shaw (1972), explica que se trata da “visibilidade e proeminência de determinados temas em detrimento de outros num período delimitado”.

A partir deste o escopo teórico, pretende-se analisar a cobertura feita pelo *Jornal Nacional* na eleição presidencial de 2018, tendo como hipótese investigativa a de que o telejornal continua sendo uma mídia relevante no cenário eleitoral por ajudar a conformar um imaginário coletivo acerca dos candidatos em disputa.

Importante trazer que as normas do *Tribunal Superior Eleitoral* (TSE) voltadas para a eleição começaram a valer em 6 de agosto⁵. Entre as regras em vigor, estava a proibição das emissoras veicularem propaganda política ou difundirem uma opinião favorável ou contrária a qualquer candidato ou partido. A legislação também apontava que não se podia “veicular ou divulgar, mesmo que dissimuladamente, filmes, novelas, minisséries ou qualquer outro programa com alusão ou crítica a candidato ou partido político, exceto programas jornalísticos ou debates políticos”.

Nosso *corpus* empírico foi composto pelos 1. os conteúdos sobre a agenda eleitoral; 2. as pesquisas de intenção de voto; 3. as pesquisas de rejeição – dos cinco candidatos que mais apareceram no telejornal – Jair Bolsonaro, então do Partido Social

5 Instruções compiladas do *Tribunal Superior Eleitoral* para as Eleições de 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/inste/Eleicoes2018.html>. Acesso em 27 de outubro de 2019.

Liberal (PSL), Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores (PT), Ciro Gomes, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), Geraldo Alckmin, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Marina Silva, da Rede Sustentabilidade (REDE).

A sistematização do *corpus* empírico se deu pela análise de conteúdo categorial (BARDIN, 2011) – quando as categorias emergem da própria análise – das edições do JN entre os dias 15 de agosto e 28 de outubro – período entre o registro das candidaturas do *Tribunal Superior Eleitoral* e o segundo turno das eleições.

A agenda de campanha dos candidatos em 2018 - primeiro turno

Já iniciamos nossa análise destacando que dois acontecimentos políticos impactaram a cobertura do JN sobre a campanha eleitoral de 2018, resultando em uma não similaridade entre o número de vezes no qual a agenda de alguns candidatos foi divulgada.

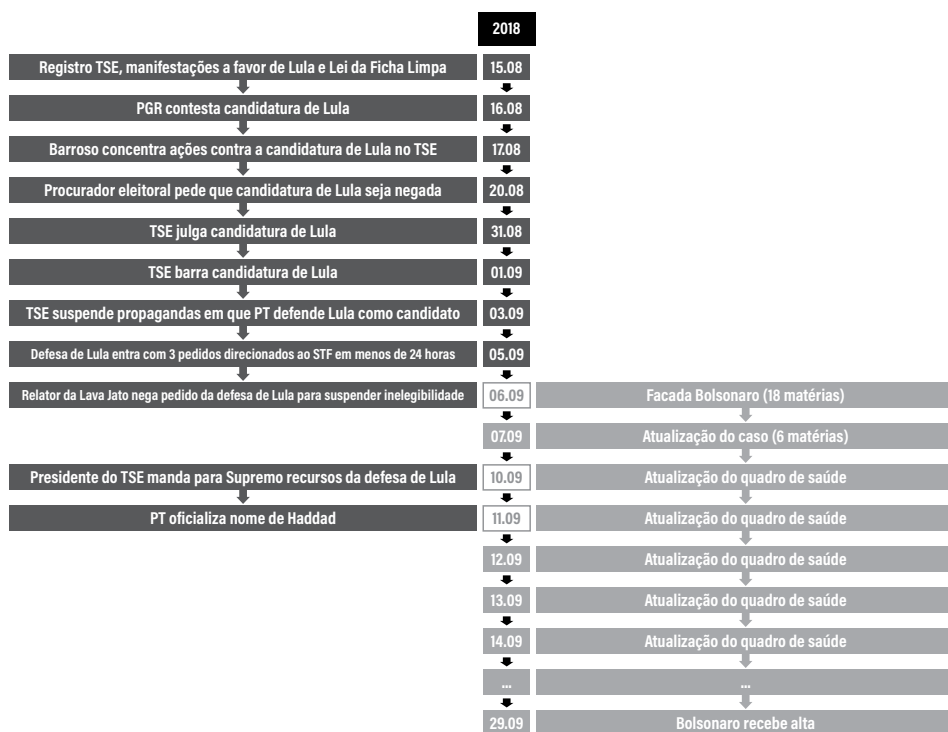
No dia 31 de agosto de 2018, o telejornal foi ao ar noticiando que o TSE dava início ao julgamento do registro de candidatura do ex-presidente Lula à Presidência. Na data, as agendas dos candidatos foram apresentadas dentro do padrão, com cerca de um minuto cada. As matérias envolvendo Lula, no entanto, ultrapassaram os 8 minutos. Além disso, um repórter entrou ao vivo na edição para atualizar a votação na Corte, fazendo com que o tempo dedicado à possível candidatura de Lula ultrapassasse os 10 minutos.

Haddad começou a ter as atividades de campanha divulgadas somente em 12 de setembro de 2018. Até a data em questão, apenas matérias relacionadas ao ex-presidente Lula eram veiculadas no JN – inclusive tratando sobre a proibição de sua candidatura e a então escolha do candidato do PT. Em razão disso, Haddad teve seus compromissos de campanha divulgados em apenas 21 das 40 edições do JN.

Bolsonaro, por sua vez, teve a campanha pelo Brasil afetada pelo ataque a faca que sofreu em 06 de setembro de 2018. A partir de tal data, o candidato do PSL passou a receber um espaço maior em razão da atualização do seu quadro de saúde, fazendo com que o JN optasse por apresentar questões relacionadas à campanha através das postagens que o mesmo fazia nas redes sociais – e não mais por sonoras concedidas a repórteres que cobriam a agenda dos candidatos. Em 40 edições, 28 trataram de questões relacionadas a promessas do político, sendo que apenas 12 apresentaram suas atividades nas cidades brasileiras. Outras 16 apresentaram as propostas do candidato, mas através de postagens nas redes sociais. Oito foram apenas relacionadas à saúde do candidato.

O que se nota, portanto, é a diferença entre o enquadramento adotado pelo JN para tratar da situação petista – principalmente sobre Lula – e a de Bolsonaro. As reportagens sobre o ex-presidente são apresentadas pelo JN com uma conotação negativa – afinal, trata-se da cobertura de uma prisão e do envolvimento de um político em um escândalo de corrupção, incapaz de traduzir algo positivo. Bolsonaro, por sua vez, é apresentado como a vítima de um ataque, um fato pontual que acaba levando ao acompanhamento do seu quadro de saúde até o fim do período eleitoral. O quadro 1, a seguir, ilustra como foi feita a cobertura dos fatos ocorridos entre 15 de agosto e 29 de setembro, envolvendo Lula e Bolsonaro.

Quadro 1 – Linha do tempo – Cobertura do JN sobre Lula e Bolsonaro além das matérias sobre agendas dos candidatos



Fonte: dados da pesquisa

Ao mesmo tempo, a maior parte da edição do dia em que o ataque em Minas Gerais aconteceu foi reservada para atualizações sobre o caso. Uma edição do *Plantão Globo* – que interrompe a programação do canal para notícias urgentes

– foi ao ar antes do *Jornal Nacional*. Renata Vasconcellos apresentou as imagens recém-obtidas da facada em Bolsonaro durante dois minutos e 12 segundos.

Pouco depois, o *Jornal Nacional* foi ao ar. Na escalada, que reúne os principais acontecimentos a serem vistos durante a edição, a maior parte foi voltada ao ataque. As primeiras palavras após o jornal entrar no ar foram “a campanha eleitoral manchada de sangue”. Em seguida, das 12 manchetes lidas pelos apresentadores, dez remetiam ao caso. Cerca de 37 minutos do telejornal foram utilizados para apresentar reportagens e informações sobre a facada – inclusive as agendas dos demais candidatos foram voltadas para o ocorrido. Das 36 reportagens apresentadas nesta edição, 18 trataram do tema.

Nas edições seguintes, o JN dedicou espaço para falar sobre o então suspeito do crime, bem como sobre a gravidade do acontecimento. No dia imediatamente posterior, por exemplo, as seis primeiras reportagens do telejornal – que, na data, reuniu 14 materiais – tinham relação com o ataque a Bolsonaro. Uma reportagem de quatro minutos e 25 segundos abriu o JN e tratava sobre a transferência do então candidato; em seguida, por quatro minutos e 16 segundos, foi explicado como a rapidez no atendimento foi essencial para salvar a vida dele; uma matéria de um minuto e 53 segundos mostrava um vídeo do próprio Bolsonaro, no qual ele questiona se “o ser humano é tão mau assim”. Nas três matérias seguintes, que totalizam cerca de seis minutos, é traçado um perfil do agressor, Adélio Bispo, e o que aconteceria criminalmente com ele.

Os principais assuntos abordados pelos candidatos no 1º turno

Ao direcionarmos a análise para as falas de cada candidato, foi possível identificar que temas relacionados à economia foram os que mais apareceram nas primeiras 40 edições analisadas, principalmente durante as atividades de campanha de Ciro Gomes e Geraldo Alckmin. As falas de ambos no JN envolveram assuntos como a retomada do crescimento do país, o avanço da indústria e o pagamento de impostos.

A maior parte das matérias relacionadas a Marina Silva, por sua vez, apresentou a candidata da Rede falando sobre assuntos relacionados à educação. A construção de creches e a criação de uma poupança para o ensino de alunos inseridos em famílias beneficiadas pelo *Bolsa Família* foram algumas das propostas da presidenciável que o telejornal optou por apresentar ao público.

Quadro 2 – Principais assuntos dos candidatos que disputavam o primeiro turno

CANDIDATOS PRIMEIRO TURNO	PRINCIPAIS ASSUNTOS
CIRO GOMES (PDT)	Economia
FERNANDO HADDAD (PT)	Economia
GERALDO ALCKMIN (PSDB)	Economia
JAIR BOLSONARO (PSL)	Economia
MARINA SILVA (REDE)	Educação

Fonte: dados da pesquisa.

Ainda no primeiro turno, a pesquisa relacionada aos candidatos que seguiriam para o segundo turno mostrou que os dois foram apresentados de forma distinta pelo telejornal. O segundo tema mais abordado por Bolsonaro, por exemplo, foi o sistema político do país. O candidato do PSL foi apresentado em boa parte pelo JN falando sobre as necessidades de mudança na política brasileira – das 40 edições iniciais, anteriores ao primeiro turno, o presidenciável falou sobre o tema em 8 delas. Além disso, Bolsonaro foi o único candidato que foi apresentado pelo telejornal falando sobre a necessidade de uma reforma da Previdência.

Já Haddad falou, na maioria de suas sonoras, sobre economia. O candidato petista tratou de temas relacionados, principalmente, à economia e à saúde – tais como a necessidade de uma reforma tributária para o país e a necessidade de investimento em pesquisas para a saúde. Haddad, por sua vez, foi o único entre os cinco principais candidatos que falou sobre a redistribuição de moradias.

Quadro 3 – Principais assuntos dos candidatos que seguiriam para o segundo turno, antes do primeiro

CANDIDATOS QUE FORAM AO 2º TURNO	1º ASSUNTO	2º ASSUNTO	ÚNICO A FALAR SOBRE
FERNANDO HADDAD (PT)	Economia	Políticas	Redistribuição de moradias
JAIR BOLSONARO (PSL)	Economia	Saúde	Reforma da Previdência

Fonte: dados da pesquisa.

A agenda de campanha dos candidatos em 2018 - segundo turno

As reportagens sobre os compromissos de campanha de Haddad e de Bolsonaro tinham entre 2 e 3 minutos de duração, sempre veiculadas com duração semelhante. Até o dia 28 de outubro, data em que foi realizado o pleito, foram ao ar 18 edições do telejornal.

Bolsonaro, por exemplo, tratou principalmente de temas relacionados à política – foram ao menos 15 citações até o segundo turno. O candidato do PSL foi apresentado diversas vezes falando sobre a necessidade de redução no número de ministérios, a busca pela isenção em cada pasta e sobre o fim da negociação com os parlamentares. Bolsonaro ainda foi o único a se posicionar contra o aborto e a tratar do que ele chamava de “valores familiares”: o presidenciável falou ao menos duas vezes sobre a necessidade de se preservar a inocência da criança em sala de aula, bem como sobre o combate à ideologia de gênero. Assuntos como a necessidade de flexibilização do porte de armas e a necessidade de se combater a corrupção também foram muito abordados.

Já Fernando Haddad voltou-se principalmente para assuntos relacionados à eleição e para suas propostas sobre a educação do país. Ao menos três vezes, o JN mostrou o candidato petista falando sobre a necessidade de reconhecimento dos erros cometidos pelo PT – já que, durante os meses que antecederam o pleito, o “antipetismo” foi algo que incentivou os eleitores a se afastarem dos ideais da legenda.

Haddad também trouxe à tona, em diversos momentos, a ausência de Bolsonaro nos debates promovidos pelos principais veículos do país. Entre o dia seguinte ao primeiro turno e a véspera do segundo, o presidenciável falou sobre o tema ao menos quatro vezes. Bolsonaro também falou sobre a sua ausência nos eventos por quatro vezes, explicando que não compareceria aos embates ora por estratégia, ora por questões envolvendo sua saúde. Além disso, o candidato petista foi apresentado falando sobre a necessidade de se combater as notícias falsas em ao menos três momentos – inclusive sobre a abertura de uma ação contra Bolsonaro por esse tipo de divulgação.

Quadro 4 - Assuntos abordados individualmente por Bolsonaro e Haddad

ASSUNTOS ABORDADOS INDIVIDUALMENTE	
JAIR BOLSONARO (PSL)	FERNANDO HADDAD (PT)
Privatizações	Liberdade de expressão
Aborto	Liberdade religiosa
Valores familiares	Justiça social
Inocência das crianças em sala de aula	Combate ao racismo
Turismo	Democracia
Drogas	Notícias falsas
Negativa sobre fim de programas sociais	Erros PT

Fonte: dados da pesquisa

A análise também apontou que os dois candidatos que se enfrentaram no segundo turno apresentaram alguns temas em comum, tais como a necessidade de mudanças na Previdência e o combate à corrupção. Ambos trataram ao menos cinco vezes de assuntos relacionados à economia, além de também terem tratado sobre a saúde e a liberdade de imprensa.

Outros temas, apesar de semelhantes, apareceram com vieses diferentes – tais como a liberação de armas para a população e a escolha do novo procurador-geral da República. Sobre o primeiro, Bolsonaro se posicionou favorável a uma maior flexibilização, enquanto Haddad foi contrário. Já sobre o segundo, o candidato do PSL afirmou que não teria comprometimento com a lista tríplice - uma eleição interna do órgão, que indica três nomes entre os quais o presidente da República pode escolher.

Quadro 5 - Assuntos em comum entre Bolsonaro e Haddad

ASSUNTOS EM COMUM	
JAIR BOLSONARO (PSL)	FERNANDO HADDAD (PT)
ARMAS	
Favorável a flexibilização	Contra a flexibilização
LISTA TRÍPLICE PGR	
Sem comprometimento	Respeitará escolhas
ESTATAIS	
Privatizar	Controlar

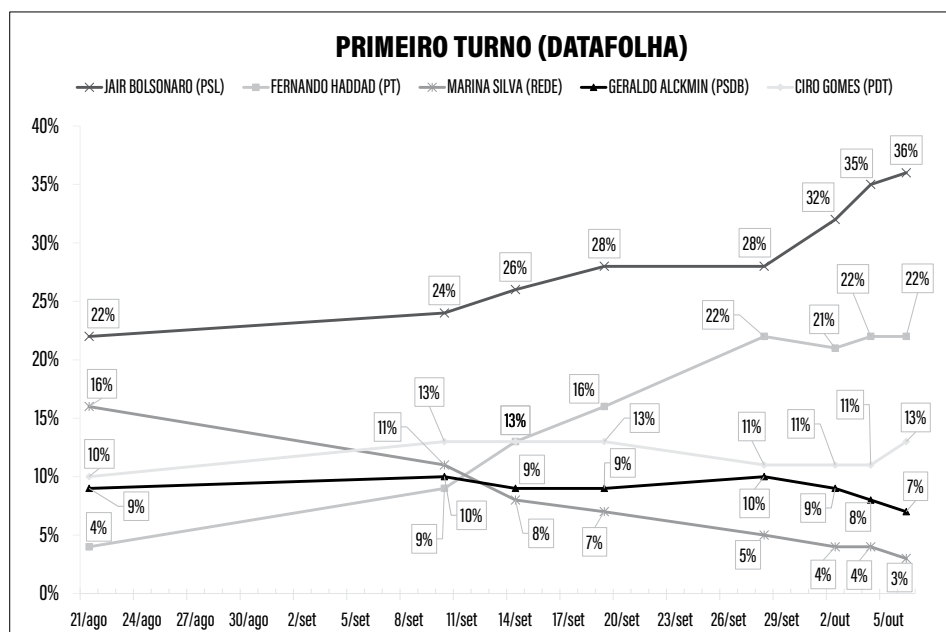
Fonte: dados da pesquisa

As pesquisas de intenção de voto

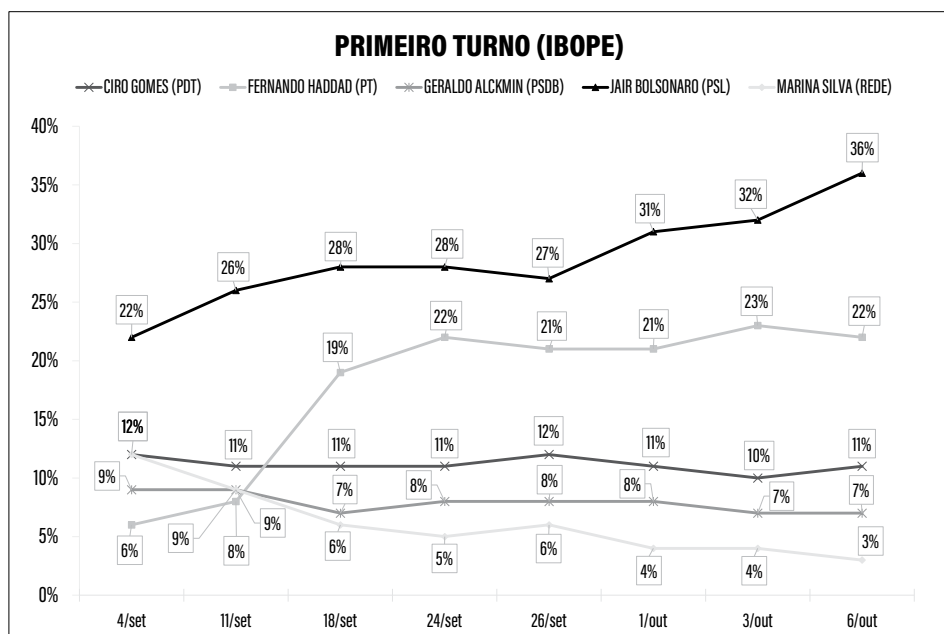
As pesquisas de intenção de voto veiculadas no JN foram realizadas pelo *Ibope* e pelo *Datafolha*. O telejornal apresentou os levantamentos em matérias que variaram de 4 minutos e 30 segundos até 8 minutos e 59 segundos. Os cenários – intenção de voto com o ex-presidente Lula como candidato, com Haddad como candidato, rejeição e simulações do segundo turno – foram apresentados ao telespectador por meio de gráficos de linha ou de barra, com uma linguagem objetiva.

Somente nas primeiras pesquisas eleitorais divulgadas tanto pelo *Ibope* como pelo *Datafolha* – nos dias 20 e 22 de agosto, respectivamente – os institutos apresentaram dois cenários: um em que Lula, preso em Curitiba, era o candidato do PT; e outro com Fernando Haddad. Em todos os levantamentos, Lula saiu à frente do segundo candidato mais bem colocado, Jair Bolsonaro. O ex-presidente apareceu, nas duas pesquisas de que participou, com mais de 15 pontos percentuais de diferença.

No dia primeiro de setembro, o TSE decidiu, então, que Lula não poderia disputar a eleição presidencial. A partir do dia 04 de setembro – data em que a primeira pesquisa após a decisão da Corte foi divulgada – Haddad aparece como o candidato do PT, com 6% das intenções de voto.



Fonte: adaptado de *Datafolha*



Fonte: adaptado de *Ibope*

É possível ver um aumento nas intenções de voto do então candidato petista – de 8% para 19% segundo o *Ibope*, entre os dias 11 e 18 de setembro, e, segundo o *Datafolha*, de 9% a 22% entre os dias 10 e 29 do mesmo mês. Neste período, foi oficializada a candidatura de Haddad, no dia 11, e, no dia 14, houve a participação do candidato petista no JN, na tradicional sabatina realizada pelo telejornal. Nela, os apresentadores questionaram temas como os escândalos de corrupção envolvendo o PT, as indicações para o judiciário nos governos de Lula e Dilma Rousseff e os impactos da não reeleição para a prefeitura de São Paulo na corrida para a presidência. Ao levar a agenda de campanha de Haddad em conta, nota-se que o candidato petista esteve 9 vezes em São Paulo no período. Ele foi apresentado falando sobre saúde pública, educação, moradia e políticas econômicas.

Já os números de Bolsonaro ficaram estáveis ou avançaram em todas as pesquisas feitas pelo *Datafolha*. Na primeira, apresentada em 22 de agosto, o candidato do PSL obteve 19% das intenções de voto no cenário com Lula, e 22% no cenário com Haddad. Ao final do período que antecedeu o primeiro turno, Bolsonaro tinha 36%. Nos levantamentos do *Ibope*, no entanto, o presidenciável registrou apenas um recuo, entre os dias 24 e 26 de setembro. No período, ele

tratou sobre temas como o fim da indicação política para cargos do governo, sobre fraudes no *Bolsa Família* e a expectativa para mudanças na política.

Com a ascensão desde agosto, é possível observar que o atentado sofrido pelo então candidato Bolsonaro não teve tanto impacto nas intenções de voto do primeiro turno. A pesquisa imediatamente anterior ao ataque, feita pelo Ibope no dia 04 de setembro, mostra o candidato com 22% das intenções de voto. No dia 11, o primeiro levantamento feito pelo mesmo instituto depois do ocorrido, Bolsonaro aparece com 26%.

Os candidatos Ciro Gomes e Geraldo Alckmin não registraram mudanças significativas nas porcentagens de intenção de voto. O candidato do PDT permaneceu, tanto em levantamentos do *Datafolha* como do *Ibope*, com a intenção de voto entre 10% e 13%. Já Alckmin registrou entre 7% e 10% nas pesquisas dos dois institutos. Marina Silva, por sua vez, registrou quedas significativas nas pesquisas – no dia 04 de setembro, a candidata da Rede tinha 12%. Mais de dois meses depois, em 06 de outubro, data que antecedeu o pleito, ela estava com apenas 3%. Nos levantamentos do *Datafolha*, Marina registrou queda de 12 pontos percentuais entre a primeira e a última pesquisa.

Na análise das pesquisas de intenção de voto para o segundo turno das eleições de 2018, serão levados em conta dois cenários: os votos válidos, que não englobam aqueles em branco ou nulos, e os votos totais. Os levantamentos dos institutos *Datafolha* e *Ibope* mostraram que Bolsonaro sempre ficou à frente de Haddad. No entanto, a partir do dia 15 de outubro, as porcentagens de intenção de voto do candidato do PSL caem, enquanto as do petista, sobem.

Tal cenário de avanço da esquerda gerou um movimento dos eleitores de Haddad entre alguns grupos sociais. Batizado de *Vira Voto*, o objetivo principal era, através de conversas, convencer aqueles que iriam votar nulo ou que estavam indecisos quanto ao projeto do candidato petista. Atrelado a tal, Haddad buscava atacar o concorrente quanto à ausência nos debates, além de apresentar o que chamava de “ameaças”, contidas no projeto de Bolsonaro ao país.

A análise das pesquisas mostrou que Bolsonaro chegou a atingir a marca de 59% das intenções de voto, 13 dias antes do fim da corrida eleitoral. Haddad, no mesmo levantamento feito pelo *Ibope*, alcançava a marca dos 41%. Nos dois dias que antecederam a divulgação desse resultado, o candidato saiu de casa pela primeira vez após o ataque com faca em Minas Gerais, falou sobre liberdade de imprensa, justificou a sua não participação em debates, se posicionou contra o aborto e reforçou a necessidade do combate à violência.

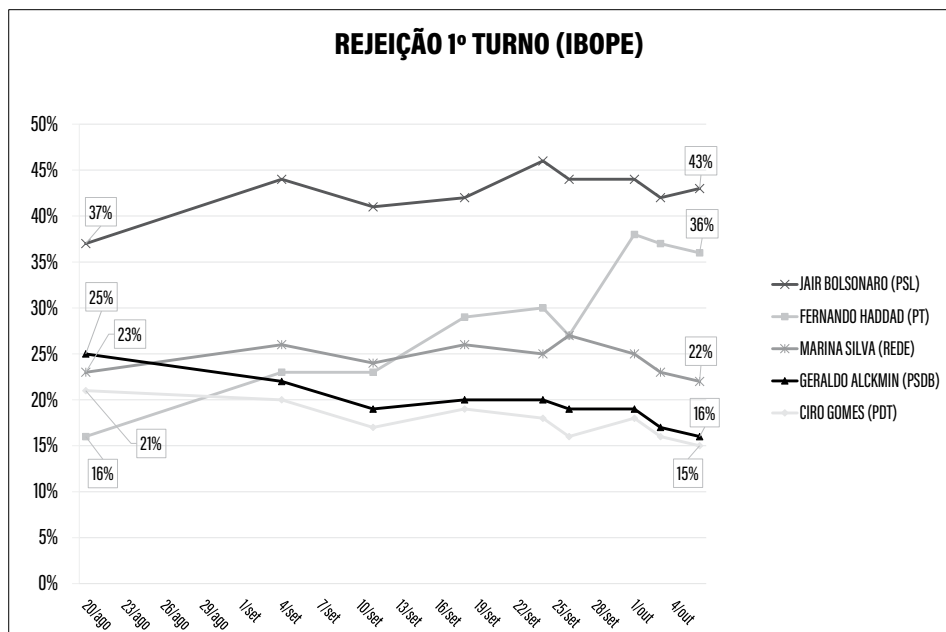
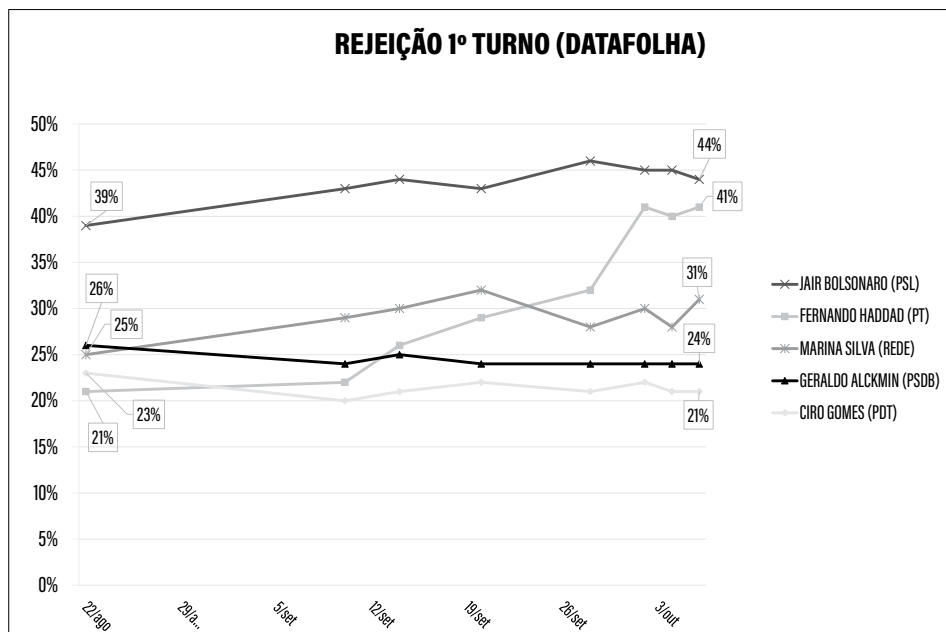
Já os resultados referentes aos votos brancos e nulos indicaram estabilidade. Nas pesquisas feitas pelos dois institutos, a variação não chegou a dois pontos percentuais no segundo turno – no *Datafolha*, os valores ficaram entre 8% e 10%, enquanto no *Ibope*, foram de 9% ou 10%. Os eleitores que alegaram não saber ou que não responderam também se enquadraram no mesmo cenário: entre 5% e 6% nos levantamentos do *Datafolha*, e entre 2% e 3% naqueles realizados pelo *Ibope*.

As pesquisas de rejeição

A campanha eleitoral de 2018 apresentou, também, quadros de rejeição. O avanço do antipetismo no país, com manifestantes contrários ao partido tomando as ruas desde 2015, o *impeachment* de Dilma Rousseff e a prisão do ex-presidente Lula fizeram com que o candidato petista Fernando Haddad fosse o mais afetado no período que antecedeu a primeira etapa do pleito. Entre os dias 26 de setembro e 01 de outubro, o número de eleitores que não votaria no candidato petista sofreu uma alta de 11 pontos percentuais – saltando de 27% para 38% no levantamento feito pelo *Ibope*. Já na pesquisa realizada pelo *Datafolha*, a rejeição foi de 32% para 41% entre os dias 28 de setembro e 02 de outubro. Entre essas datas, manifestações favoráveis e contrárias a Bolsonaro aconteceram e podem ou não ter impactado nos resultados.

Os outros candidatos, por sua vez, tiveram níveis praticamente estáveis de rejeição. O candidato com a maior porcentagem foi Jair Bolsonaro, que oscilou entre 37% e 44% nos levantamentos dos dois institutos apresentados no JN. Alckmin foi de 26% em 22 de agosto para 24% no dia que antecedeu o primeiro turno, segundo o *Datafolha*. Já de acordo com o *Ibope*, a rejeição do candidato do PSDB foi de 25% para 16% entre o fim de agosto e o início de outubro.

Ciro Gomes registrou queda nas pesquisas dos dois institutos. O *Ibope* apontou que o presidenciável estava com uma rejeição de 21% no fim de agosto e, no dia anterior ao da votação, aparecia com 15%. Já o *Datafolha* apontava um índice de 23% em 22 de agosto, chegando aos 21% em 06 de outubro. Já a rejeição à candidata Marina Silva, segundo o *Ibope*, foi de 23% no fim de agosto a 22% no começo de outubro; no *Datafolha*, os resultados da candidata da Rede variaram entre 29% e 32%.

Fonte: adaptado de *Ibope*Fonte: adaptado de *Datafolha*

No segundo turno, por sua vez, a rejeição aos candidatos ficou ainda mais elevada. As pesquisas *Ibope* apontaram que Haddad alcançava a marca de 47% em 15 de outubro, passando por 41% no dia 23 e chegando a 44% de rejeição no dia que antecedeu o segundo turno. Já Bolsonaro apareceu com 35% no dia 15, seguido por 40% e atingido os 39% no dia 27. Os levantamentos feitos pelo *Datafolha* apontaram o seguinte quadro: Haddad iniciou o período com 33% de rejeição, em 18 de outubro, passou para 37% no dia 25 e chegou a véspera do segundo turno com 38%. Bolsonaro, por sua vez, iniciou o período com 48%, passou para 46%, resultado que permaneceu até a data que antecedeu a votação.

Considerações finais

O pleito de 2018 foi marcado por intensas mudanças, desde a redução do prazo mínimo que um candidato deveria estar filiado a um partido, passando pelo fim do financiamento empresarial, e chegando à diminuição do período de campanha (NICOLAU, 2020). Além disso, pela primeira vez desde 1994, o PSDB não apareceu na corrida eleitoral com a força necessária para assumir um papel protagonista nas eleições – mesmo com as diversas alianças e o maior tempo de televisão – Alckmin tinha 44% dos 25 minutos dos blocos diários do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral⁶. Moura e Corbellini (2018, p. 92) identificam que “o PSDB perdeu para Bolsonaro justamente seu eleitor mais fiel: o grupo de maior renda (acima de dez salários mínimos), escolarizado e urbano”.

A polarização em 2018 foi regida pelo antipetismo – termo cunhado para enquadrar os eleitores que não suportavam a ideia de um novo candidato do PT assumir a Presidência da República. Vestindo as cores da bandeira brasileira, apoiadores da maior operação de combate à corrupção optaram por apoiar um ex-militar que escancarava a necessidade de mudança na política do país. Enquanto isso, a principal representação da esquerda brasileira estava turbulenta: Haddad assume como “plano b” da legenda, ocupando a posição da principal figura esquerdista após a redemocratização brasileira.

O discurso de Haddad mirava demais o passado, enquanto o de Bolsonaro falava de uma ruptura com o presente: fazer algo “diferente de tudo que está aí”. O adversário de Haddad era o “golpe que impediu Lula de ser

6 Dado levantado pelo jornal Folha de S. Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/com-dominio-de-tempo-alckmin-testa-poder-do-horario-politico-na-tv.shtml>. Acesso em 27 de outubro de 2019.

candidato” e a sua utopia, o governo que iria “trazer o Brasil de Lula de volta”. (MAURO, CORBELLINI, 2018, p. 107).

Ao mesmo tempo, a eleição trouxe à tona as mudanças na forma como as notícias e as informações são consumidas atualmente. A força com a qual a internet surgiu na campanha eleitoral de 2018 foi surpreendente: o candidato que fez a maior parte da campanha nas mídias sociais foi o vencedor da eleição, reforçando que “as redes sociais digitais possuem algumas características que intensificam a interatividade entre os políticos e seus eleitores/seguidores” (CHICARINO, SEGURADO, 2018).

Tal processo afetou a forma como o jornalismo televisivo apresentava os pontos da corrida eleitoral. Ao longo do dia, um simples *follow* no candidato poderia permitir um acompanhamento mais ágil e completo do que somente as reportagens apresentadas nos meios de comunicação mais tradicionais. No entanto, é impossível negar que, apesar do advento da tecnologia e da velocidade da nova era de consumo de informação, existem produtos da imprensa com muita tradição e credibilidade, que não serão facilmente colocados de lado pelos brasileiros.

Tomando por base um cenário como esse, o JN produziu, durante as 65 edições que foram ao ar, entre o registro dos candidatos no TSE e o segundo turno, conteúdos que definiram de forma concisa cada um dos participantes da eleição, como detalhamos no decorrer do artigo.

O ataque a facada sofrido em Juiz de Fora deve ser levado em conta. Não cabe afirmar que o atentado influenciou nos resultados de intenção de voto apresentados nas pesquisas posteriores ao ocorrido. O levantamento do *Datafolha* publicado exatamente quatro dias depois, em 10 de setembro, foi realizado parte antes e parte depois do episódio. No entanto, o caso provocou uma alteração na cobertura do JN. O acontecimento atípico fez com que o telejornal dedicasse maior parte do tempo para tratar dos desdobramentos do caso, incluindo atualização do quadro de saúde e as novidades sobre Adélio Bispo, suspeito do crime. Isso aconteceu não só na edição veiculada na data do atentado, mas nas posteriores.

O mesmo, no entanto, pode ser considerado com a situação envolvendo o ex-presidente Lula no início do período analisado no presente estudo. No dia 15 de agosto, data em que foram registradas as candidaturas no *Tribunal Superior Eleitoral*, o JN dedicou parte do seu material de 4 minutos e 32 segundos para explicar a situação do petista. A reportagem trata de manifestações favoráveis à candidatura, da prisão e condenação de Lula e das implicações da *Lei da Ficha Limpa*. No dia primeiro de setembro, o JN apresentou uma reportagem de mais

de 15 minutos sobre a impugnação da candidatura de Lula. Até a oficialização de Haddad como candidato do PT, foram 18 edições do telejornal. Desse total, 10 trataram sobre a situação do ex-presidente.

Além das falas dos candidatos, o telejornal apresentou as pesquisas de intenção de voto. No período analisado, foram 23 levantamentos escolhidos para fazerem parte do telejornal. No entanto, além de observar as porcentagens referentes aos votos do eleitor, a rejeição também se fez presente – e desde o primeiro turno. A mensuração do número de eleitores que “jamais votaria em um determinado candidato” correu de forma paralela (e quase simétrica) entre Bolsonaro e Haddad, da mesma forma que os índices de intenção de voto.

Nota-se, portanto, que mesmo com a proximidade entre a rejeição dos dois candidatos que chegaram ao segundo turno, o pleito se encerra com a vitória de uma força política contrária a um partido imerso em um escândalo de corrupção. As prisões de diversos membros – inclusive da principal representação da legenda – impulsionaram o movimento “antipetista”, que ajudou a eleger um candidato conservador e que prometia justamente o fim de tudo com que o eleitor estava cansado de lidar. Em ambos os casos, houve maior visibilidade dentro do maior telejornal do país, mas a situação do candidato do PSL, atrelada ao seu discurso messiânico, de alguém que trazia uma verdade que incomodava, ajudou na sua vitória.

Referências Bibliográficas

- ALDÉ, Alessandra. **A construção da política: cidadão comum, mídia e atitude política**. In: BORBA, Felipe; ALDÉ, Alessandra. Eleições, opinião pública e comunicação política no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2017.
- AZEVEDO, Fernando Antônio. **Agendamento da Política**. In: Comunicação e Política – Conceitos e Abordagens. RUBIM, Antonio Albino Canelas. Edufba, 2004.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Almedina Brasil, 2011.
- CERVI, Emerson Urizzi; MASSUCHIN, Michele Goulart. **O que interessa ao público nos portais informativos? – as notícias ‘mais lidas do dia’ e o papel da internet como fonte de informação política durante o período eleitoral**. Revista Compólitica, n. 3, vol. 2, ed. jul-dez, ano 2013.
- CHICARINO, Tathiana Senne; SEGURADO, Rosemary. **Um candidato customizado: as eleições presidenciais de 2018 e o papel das redes tecnossociais**. In: Eleições 2018 e perspectivas para o novo governo. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril 2019.

COOK, Timothy E. O jornalismo político. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 6, p. 203-247, dez. 2011.

COSTA, Ricardo. **A comunicação na campanha política**. Aurora: revista de arte, mídia e política, São Paulo, v.6, n.16, p.65-94, fev-mai. 2013.

FERNANDES, Carla Montuori; GOMES, Vinícius Borges; COIMBRA, Mayra Regina. **A Política na Bancada: confrontação e tensionamento nas sabatinas do JN nas eleições de 2018**. VIII COMPOLÍTICA, [s. l.], 1 set. 2019.

FERNANDES, Carla Montuori. **Os contrapontos eleitorais e os cinco “Brasis” em Campanha pela Caravana JN**. 2009. 260 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - PUC-SP, [S.l.], 2009.

LIMA, Alexandre Correa. **Pesquisas de Opinião Pública**. Teoria, prática e Estudos de Caso. São Paulo: Novatec, 2017.

MIGUEL, Luis Felipe. **Um Ponto Cego nas Teorias da Democracia: Os Meios de Comunicação**. BIB, Rio de Janeiro, n.º 49, 1 º semestre de 2000, pp. 51 -77.

MOURA, Maurício; CORBELLINI, Juliano. **A eleição disruptiva – por que Bolsonaro venceu**. Rio de Janeiro: Record, 2019.

MUNDIM, Pedro Santos. **Um modelo para medir os efeitos da cobertura da imprensa no voto: teste nas eleições de 2002 e 2006**. Opinião Pública, Campinas, Vol. 16, 2010, p. 394-425.

NICOLAU, Jairo. **O Brasil dobrou à direita**. Uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018. São Paulo: Zahar, 2020.

NUNES, Márcia Vidal. **Mídia e eleição**. In: Comunicação e Política – Conceitos e Abordagens. RUBIM, Antonio Albino Canelas. Edufba, 2004.

RIBEIRO, Pedro José Floriano. **Campanhas eleitorais em sociedades midiáticas: articulando e revisando conceitos**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 22, p. 25-43, jun. 2004.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Novas configurações das eleições na idade mídia**. Opinião Pública, Campinas, Vol. VIII, 2001, p. 168-181.

ROSSINI, Patrícia Gonçalves da Conceição; BAPTISTA, Érica Anita; OLIVEIRA, Vanessa Veiga de; SAMPAIO, Rafael Cardoso. **O uso do Facebook nas eleições presidenciais brasileiras de 2014: A influência das pesquisas de opinião nas campanhas on-line**. 39º Encontro Anual da Anpocs, 2020.

A Governabilidade de um Presidencialismo sem Coalizão: um Estudo das Medidas Provisórias do Presidente Jair Bolsonaro

Luiz Alberto Gomes¹

Joyce Hellen Luz²

Resumo

O objetivo deste artigo é entender se o governo de Jair Bolsonaro vem garantindo governabilidade mesmo sem adotar o presidencialismo de coalizão. Para isso, foram analisadas aqui as Medidas Provisórias promulgadas em um ano e dez meses de mandato e as dinâmicas com o Legislativo para que as medidas virassem ou não normas jurídicas. A pesquisa também faz uma comparação histórica com outros presidentes. Os resultados mostram que o novo governo tem conseguido avançar parte das Medidas Provisórias, mas com taxas e números, quase sempre, inferiores ao de todos os outros presidentes, que optaram sempre por formar uma coalizão de governo. A conclusão é que a opção de Bolsonaro por governar sem dar muito espaço para outros partidos no governo tem impactado, até agora, na capacidade do Executivo de avançar sua agenda. Além disso, um governo com uma agenda e uma articulação frágil tem levado o Congresso a adotar um protagonismo inédito na redemocratização, que merece ser estudado pela ótica da governabilidade deste poder.

Palavras-chave: Governabilidade; Coalizão; Medidas Provisórias; Governo Bolsonaro.

1 Luiz Alberto Gomes é jornalista com pós-graduação em Ciência Política pela FESP (*Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo*) e trabalha atualmente no portal UOL. E-mail: luizfrac@hotmail.com

2 Joyce Luz é doutoranda pelo *Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo*, pesquisadora do *Núcleo de Instituições Políticas e Eleições* (NIPE) do Cebrap e pesquisadora do *Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais* (NECI) da USP. E-mail: joheluz@gmail.com

Introdução

“Me acusam muitas vezes de não ter governabilidade. Eu pergunto: o que é governabilidade? Nós mudamos o jeito de conduzir os destinos do Brasil. Hoje, cinco meses depois, eu sinto que a maioria dos parlamentares entendeu o que está acontecendo. Muitos apoiam a pauta do governo. E esse apoio está vindo por amor à pátria, por assim dizer. A gente não pode continuar fazendo a política como era até pouco tempo atrás.”

Bolsonaro, Jair M. “Não vou resolver na raça”.

(Revista Veja, ed. 2637. 5 de junho de 2019)

A formação de coalizões é entendida como fator central para a governabilidade no sistema presidencialista brasileiro desde a Constituição de 1988. Com regras eleitorais que favorecem o multipartidarismo e a fragmentação partidária no interior do Legislativo, bem como com um sistema político que centraliza nas mãos de líderes partidários importantes poderes decisórios, os presidentes brasileiros eleitos desde 1988 nunca conseguiram, sozinhos, conquistar a maioria das cadeiras no interior do Legislativo. Por este motivo, sempre recorreram à formação de coalizões de governo para garantir a maioria de apoio necessária para aprovação de projetos e de uma agenda de políticas para o país.

Convidando a outros partidos para integrarem o governo, ou seja, distribuindo pastas ministeriais, é que, por exemplo, todos os presidentes brasileiros desde 1988 até 2018 conseguiram garantir a governabilidade, traduzida em taxas médias de sucesso e de dominância na aprovação de políticas de 77,3% e de 83,5%, respectivamente (LUZ; AFLALO; DUTRA, 2018).

Em meio à conjuntura de alta reprovação da classe política e desgaste dos principais partidos brasileiros, o presidencialismo de coalizão foi amplamente atacado por Jair Bolsonaro –antes PSL (Partido Social Liberal), agora sem partido – no período pré-eleitoral, durante a campanha e após assumir a Presidência da República. Mantendo sua promessa, o novo presidente optou por não formar uma coalizão de governo com outros partidos e montou um governo sem indicação de

outras siglas³, apesar do seu então partido, o PSL, contar com menos de 15%⁴ das cadeiras na Câmara e no Senado.

Isto posto, o objetivo central deste artigo é entender de que forma a não adoção do presidencialismo de coalizão – fato inédito desde o fim da última ditadura que o país enfrentou – e a aposta em acordos individuais ou realizados de outras formas atrapalham ou não a aprovação de projetos e de uma agenda de políticas do governo do presidente Jair Bolsonaro. Em termos mais claros a pergunta que será aqui respondida é a seguinte: o presidente Jair Bolsonaro tem garantido a governabilidade sem a formação de coalizões de governo?

Uma das alternativas que o presidente detém em mãos para garantir a aprovação de políticas sem a necessidade prévia de construir uma maioria de apoio no interior do Legislativo é fazer o uso de sua força, capacidade, prerrogativa e poderes legislativos (SHUGART; CAREY, 1992). No caso do sistema político brasileiro, as chamadas Medidas Provisórias (MPVs) seriam o instrumento que representaria a expressão da principal força legislativa do presidente (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999) e, portanto, a alternativa para a aprovação de suas políticas.

Mas por mais que as medidas provisórias representem um grande poder legislador do presidente, uma vez que alteram o *status quo* assim que oficializadas (CUNHA, 2014), elas ainda obrigam que a presidência mantenha uma boa relação com o Legislativo e pense em propostas que atendam interesses da maioria na Câmara e no Senado. Isso porque, as MPVs não representam agendas onde os dois poderes estarão necessariamente em lados opostos. O poder de lei se perde em caso da não aprovação nas duas casas⁵ do Congresso brasileiro em até no máximo 120 dias úteis. E a não aprovação tem consequências.

Enquanto para o presidente a não aprovação de uma MPV é ruim porque representa uma derrota definitiva, tal resultado também se mostra negativo para o Legislativo, uma vez que recairá sobre ele os custos de aprovar ou não uma mudança. Como as MPVs são emitidas com força de lei, no momento da decisão pela sua aprovação ou não, o *status quo* da política já não é mais o mesmo do momento da apresentação da medida. Logo, o Legislativo precisa arcar com o custo de ser o responsável por, mais uma vez, alterar a política (OLIVEIRA, 2009).

3 Informações adquiridas no Banco de Dados do Legislativo do Cebrap.

4 Até o dia 30/10/2019 o PSL possuía 53 Deputados Federais, ou seja, 10,3% das cadeiras no interior da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-atual>).

5 As duas casas legislativas são a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

A relevância das Medidas Provisórias para o Poder Executivo, como era de se esperar, também não passou despercebido pelo debate político de figuras proeminentes do atual cenário. Com um presidencialismo sem coalizão, as MPVs passaram a ser vistas como uma ferramenta ainda mais valiosa para o governo do presidente Jair Bolsonaro. Tão valiosas que houve a retomada de uma série de debates no interior do Legislativo sobre se esse poder deveria ou não ser limitado. Câmara e Senado debateram, ainda em 2019, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 70/11⁶, que pretendia disciplinar melhor o tempo que uma MPV deve passar em discussão em sua comissão mista e nas duas Casas. Esta alteração, que acabou sendo barrada no interior do Legislativo, poderia representar uma força política maior para o Legislativo, uma vez que toda medida perderia sua validade caso não fosse aprovada na data estipulada em cada fase de tramitação.

Diante do cenário de um governo sem coalizão, mas com a figura de um presidente com fortes poderes legislativos, cabe aqui, portanto, os seguintes questionamentos: o número de Medidas Provisórias apresentadas pelo atual presidente Jair Bolsonaro é superior ao número de MPVs apresentadas por outros presidentes brasileiros, desde 1988? Essas MPVs foram mais aprovadas ou rejeitadas em relação à média do histórico dos demais presidentes? O Legislativo tentou participar mais desse processo, alterando as MPVs? Enfim, qual a dinâmica das Medidas Provisórias editadas pelo presidente Jair Bolsonaro em quase dois anos de governo e no que elas se assemelham ou destoam do que os outros presidentes brasileiros também já realizaram com tais medidas pelo mesmo período?

Com vistas a responder a esses questionamentos, o artigo levará em conta a análise das Medidas Provisórias editadas pelo governo Bolsonaro até 19 de outubro de 2020, quando a atual gestão já estava próxima da sua primeira metade. Para comparação com outros governos serão selecionados dados de MPVs apresentadas no mesmo período - por todos os outros presidentes da República desde o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira).

Adiante, além desta introdução, o artigo apresentará uma revisão da literatura sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil. Após o referencial teórico, o artigo apresentará os dados coletados, uma descrição dessas informações e a metodologia aplicada na pesquisa. Também serão relatados os resultados

6 <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=516111>

encontrados com este estudo sobre as Medidas Provisórias no governo Bolsonaro e a comparação com a governabilidade apresentada pelos presidentes anteriores.

O artigo finaliza com uma conclusão sobre o presidencialismo de coalizão e a sua não aplicação no início do novo governo e as questões que continuarão em aberto para novas pesquisas no futuro sobre o tema, como, por exemplo, um maior poder de agenda do Legislativo e a governabilidade da ótica deste poder, pouco priorizada nos estudos da ciência política brasileira.

Governabilidade no Brasil pós-88

Todo governo democrático necessita de uma maioria de apoio sólida para colocar sua agenda de políticas em prática. Com o país retornando à democracia e optando por um conjunto de características institucionais tais como: um sistema presidencialista, uma estrutura federalista, um sistema multipartidário e um sistema eleitoral de representação proporcional de lista aberta, não foi sem demora que os estudiosos da década de 90 começaram a se perguntar como o presidente brasileiro poderia reunir em torno de si uma maioria sólida de apoio estável no interior do Legislativo, dado esse conjunto de características institucionais. A resposta encontrada por tais analistas, em um primeiro momento, foi a de que o Brasil seria ingovernável e sofreria de paralisia decisória (AMES, 2003; LAMOUNIER, 1994; LINZ; STEPAN, 1996; MAINWARING, 1993).

Para esta linha de pesquisa, as características adotadas pelo nosso sistema político e eleitoral incentivavam os legisladores a priorizarem medidas personalistas e de interesse local dos seus eleitores. Nesse cenário, os partidos políticos pouco poderiam fazer para mudar tal comportamento. Já o presidente, eleito por um público nacional, teria uma agenda mais ampla, mas não reuniria condições políticas para implementar as medidas de interesse coletivo. Ou seja, Executivo e Legislativo estariam de lados opostos e não existiriam, sob tais regras institucionais, os incentivos necessários para que os dois poderes trabalhassem juntos de forma democrática e coesa.

Com uma visão menos pessimista, outros cientistas políticos apontaram ainda que seria possível o Executivo formar uma maioria parlamentar mesmo sob a égide do presidencialismo e nas características específicas do Brasil (ABRANCHES, 1998; NETO, 2006). Para isso, seria necessário o presidente de um lado ceder espaço nas pastas ministeriais para partidos aliados, recebendo em troca o apoio de tais partidos para a aprovação de sua agenda no interior do Legislativo. Além disso, o presidente brasileiro também seria capaz de conseguir aprovações fazendo uso de suas poderosas ferramentas legislativas para controlar

a agenda no Congresso. Ao fazer uso de suas prerrogativas legislativas o presidente brasileiro não só demonstraria sua força (SHUGART; CAREY, 1992), como também contornaria o Legislativo para conseguir aprovar sua agenda.

A partir dos estudos de Figueiredo e Limongi (1999) esta linha de pesquisa é fortemente alterada. Os autores demonstram que o ator central na produção da agenda legislativa não é tão somente o Executivo. No interior do Legislativo a centralização do poder decisório nas lideranças partidárias, bem como o poder atribuído aos presidentes das respectivas casas legislativas, garantiriam a cooperação dos legisladores na aprovação das políticas oriundas do Executivo. O padrão de cooperação entre os poderes seria ainda mais reforçado pela formação das coalizões de governo com a distribuição de pastas ministeriais (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007).

Ao oferecer pastas ministeriais para partidos aliados, o Executivo estaria dividindo parte do seu poder de definir e elaborar políticas públicas em troca do apoio necessário para aprovar sua agenda de políticas no interior da Câmara e do Senado brasileiros (FIGUEIREDO, 2007). Como o Brasil possui um número grande de siglas partidárias e dado que, desde 1988 o partido do presidente nunca obteve a maioria das cadeiras no interior da arena legislativa, a formação de coalizões foi sempre um elemento importante e definidor para garantir a elaboração e aprovação de políticas, ou seja, a governabilidade (LUZ; AFLALO; DUTRA, 2018).

Assim, para essa vertente de autores, o processo da conquista e construção da governabilidade no presidencialismo brasileiro não é muito diferente do notado nos sistemas parlamentaristas. Seria errado o argumento que enxergava no Legislativo uma instância de veto ao presidente. Na verdade, o Executivo possui poder sobre a iniciativa legislativa e, por este motivo, é capaz de coordenar junto com lideranças partidárias uma agenda para o país e evitar que parlamentares tomem decisões focadas apenas por interesse pessoal. Essa força seria resultado das mudanças impostas pela Constituição de 1988, que ampliou poderes desses dois atores.

Com forte embasamento em análises de votações e discussões no Congresso, esse novo campo de pesquisa aberto por Figueiredo e Limongi (2008) também revela que os legisladores não buscam uma agenda individualista, uma vez que a aprovação desse tipo de projeto seria muito mais difícil e seus resultados seriam muito mais difusos. Assim, a tendência é que congressistas e o governo busquem trabalhar em conjunto em torno de uma agenda que se aproxime do ideal para os dois atores e os ganhos possam ser compartilhados (RICCI, 2003).

A lógica do chefe do Executivo como líder da agenda política avançaria para uma visão que enxerga na própria coalizão o ator principal para a governabilidade (FREITAS, 2016). Sendo assim, não é o presidente que governa, mas ele em conjunto com seu partido e as siglas aliadas fazem os projetos e trabalham para aprovação daquilo que consideram o mais apropriado para o país e politicamente.

As medidas provisórias no contexto do presidencialismo de coalizão

Olhando para o debate teórico acerca do uso da Medida Provisória, tem-se que ela é considerada como peça fundamental para o governo defender suas pautas e coordenar os trabalhos da coalizão, uma vez que altera o *status quo* da política instantaneamente e aumenta significativamente o custo para que o parlamentar seja contra a medida ou procure agir por interesses individuais. Além disso, renunciar ao poder de legislar também pode ser benéfico para deputados e senadores (CUNHA, 2014; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; FREITAS, 2016; OLIVEIRA, 2009).

Porém, como representa um forte poder proativo do Executivo no âmbito do Legislativo, as MPVs sempre foram alvos de debates – tanto na constituinte de 1987 que antecedeu a Constituição de 1988, quanto recentemente com a discussão da Emenda à Constituição (PEC) 70/11 – seja por um possível mau uso do governo, por uma tradição autoritária ou por uma aplicação indiscriminada que fogem dos seus propósitos (CUNHA, 2014) ou por serem antidemocráticas (MAINWARING; SHUGART, 1997).

Embora essas críticas sejam recorrentes no debate público e entre políticos, pouco se fez para limitar essa ferramenta legislativa instantânea do Executivo. A principal alteração aconteceu em 11 de setembro de 2001, quando a Emenda Constitucional nº 32 limitou os temas que poderiam ser foco de MPVs, alterou os prazos para aprovação e proibiu a reedição de medidas (BRASIL, 2001).

Para alguns pesquisadores, com as alterações feitas pela EC nº32/2001 aumentaram os poderes de agenda do Executivo. Como os parlamentares passaram a ter no máximo 120 dias para analisar a MPV e a pauta da Casa onde o texto é analisado fica trancada após o 45º dia da promulgação, os legisladores precisam escolher entre recusar as novas normas jurídicas criadas pelo presidente ou aceitar a nova medida. Além disso, o fim de reedição representou uma diminuição de incertezas jurídicas e um questionamento menor no STF sobre

a constitucionalidade das medidas do Executivo, uma vez que o debate ficou mais concentrado no campo Legislativo (OLIVEIRA, 2009; PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2004).

Já para outros pesquisadores, a nova emenda constitucional ampliou o poder de fiscalização dos congressistas, sobretudo da oposição, o que resultou em maiores custos para a base aliada analisar as MPVs sem que fossem transformadas em Projetos de Lei de Conversão (PLVs), ou seja, sem que as MPVs sofressem algum tipo de alteração no interior do Legislativo (INÁCIO, 2009). Além de representar o fim da reedição como um “alarme de incêndio”, que poderia sinalizar quando a coalizão do governo não estava mais contente com Medidas Provisórias decretadas pelo governo e seriam permitidos pequenos ajustes (AMORIM NETO; TAFNER, 2002).

Independentemente das diferentes visões sobre a EC nº 32, o fato é que após essas mudanças houve um crescimento de importância das Medidas Provisórias para garantir o sucesso do Executivo. Até o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), apenas na gestão José Sarney as MPVs representaram mais de um quarto dos projetos aprovados pelo Legislativo. Depois das mudanças em 2001, todos os governos superaram esse valor e há um crescimento quase constante da importância das medidas à agenda do Executivo – com pequeno recuo no segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) (LUZ; AFLALO; DUTRA, 2018).

Por toda relevância que o debate sobre presidencialismo de coalizão tem na Ciência Política brasileira, pela importância que as Medidas Provisórias possuem nessa forma de governabilidade e pelos novos questionamentos que a forma do governo Bolsonaro de agir em relação à política nos seus um ano e dez meses no Planalto deixa em aberto, esse artigo terá como foco observar a discussão e aprovação de MPVs no atual governo em perspectiva comparada com os presidentes anteriores desde o primeiro mandato de FHC.

Universo de análise e o rito de tramitação das medidas provisórias

1. Sobre os dados

Os dados aqui apresentados sobre as Medidas Provisórias são provenientes do Banco de Dados Legislativos do *Cebrap* e levam em conta tudo o que foi

produzido desde o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso⁷. Essas informações permitirão um balanço geral com o total de medidas apresentadas a aprovadas em cada gestão pelo período correspondente a 1 ano e 10 meses de governo – mesmo período considerado para as análises do atual presidente Jair Bolsonaro⁸. A avaliação feita desde 1995 também ajudará a entender de que forma a EC32, que modificou consideravelmente a dinâmica das Medidas Provisórias a partir de 2001, alterou ou não o uso desse mecanismo pelo Executivo.

Este artigo também apresentará entre as MPVs aprovadas, quantas foram transformadas em Projeto de Lei de Conversão (PLV). Uma Medida Provisória vira PLV quando recebe emendas dos parlamentares no processo de análise no interior do Legislativo. Este processo representa um importante poder legislativo dos congressistas, uma vez que eles podem alterar o texto enviado pelo Executivo. A análise deste ponto permitirá uma avaliação do quanto as Medidas Provisórias têm servido como “alarme de incêndio”, ou seja, de que forma elas têm sido utilizadas pelo Congresso para sinalizar para o presidente o quanto os seus projetos estão distantes das preferências parlamentares e a força da coalizão do governo.

O principal aqui, no entanto, é que tais dados e análises serão especialmente valiosos para ver como se comporta o atual governo do presidente Bolsonaro, que não adotou o presidencialismo de coalizão, em comparação com outros presidentes que dividiram ministérios com outros partidos (LUZ; AFLALO; DUTRA, 2018). Todos esses dados permitirão uma análise histórica das MPVs e uma comparação empírica com o governo Bolsonaro.

Além disso, o artigo analisará a produção e aprovação de outros projetos que tramitam no Congresso, vindo ou não do Executivo, como PL (Projeto de Lei), PEC (Proposta de Emenda Constitucional), PLN (Projeto de Lei do Congresso Nacional) e PLP (Projeto de Lei Complementar), e também olhará como os presidentes usaram o poder de veto de 1995. Isso dará uma dimensão de quanto o Executivo tem controlado a agenda parlamentar ou se ele tem perdido espaço para o Legislativo. A taxa de sucesso de cada gestão e aprovação do governo serão os outros dados analisados nos resultados.

7 O recorte a partir dos governos de Fernando Henrique Cardoso foi estabelecido pelo critério de FHC ter sido o primeiro presidente brasileiro eleito e que concluiu o mandato.

8 Todas as análises realizadas para o atual governo de Jair Bolsonaro foram feitas até o dia 19/10/2020.

2. Processo legislativo de apresentação e aprovação de uma medida provisória

O artigo 62 da Constituição garante ao presidente da República o direito exclusivo de usar o mecanismo da Medida Provisória em caso de urgência e relevância. Cabe ao Legislativo analisar se a medida, que possui força de lei logo após ser editada e publicada no Diário Oficial, cumpre as exigências constitucionais para ela então poder virar uma Lei Ordinária. Essa análise, por sua vez, acontece no interior de uma comissão mista, que é formada por 12 deputados e 12 senadores (além de 12 suplentes de cada Casa), imposta e escolhida pela Mesa Diretora do Congresso Nacional.

Após a medida chegar ao Legislativo, os parlamentares possuem seis dias úteis para apresentar emendas, que podem ser aceitas ou não pelo presidente da comissão. Caso alguma delas seja aceita no texto do relator, votado pela comissão, a MPV é transformada em PLV (Projeto de Lei de Conversão). O grupo ainda tem mais duas opções: aprovar a medida como definida pelo governo ou rejeitá-la, o que levará o texto para votação no plenário da Câmara, casa iniciadora de discussão de toda Medida Provisória. Nesta Casa, para votar o texto, é preciso maioria simples. Em caso de rejeição, a MPV tem a tramitação encerrada e é arquivada. Em caso de aprovação, com texto integral ou com PLV, a medida é encaminhada ao Senado.

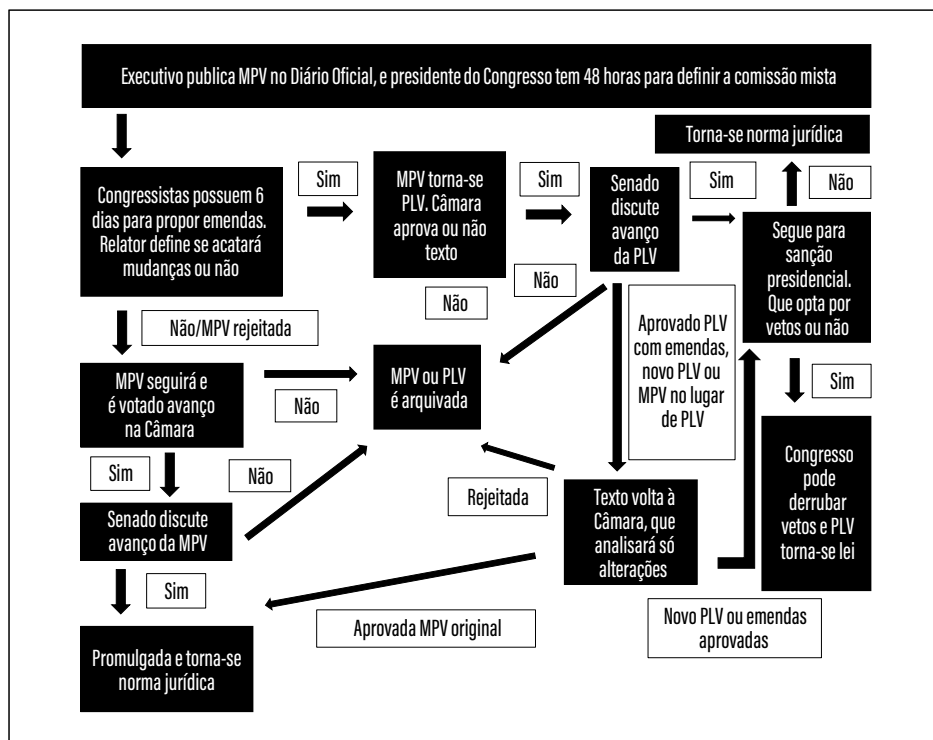
Na segunda Casa, também é preciso maioria simples para votação. No caso de rejeição, o arquivamento também é feito. Se a MPV é aprovada na íntegra como foi feita pelo Executivo, ela é promulgada e se torna lei. Se a aprovação que acontecer for de uma PLV sem modificações em relação ao texto da Câmara, a medida é enviada para sanção da Presidência. Caso a PLV tenha modificações, a norma volta para a Câmara, que deve analisar só as novas emendas. Já se o Senado optar pela Medida Provisória original no lugar do projeto de conversão, o texto volta para a Casa inicial, que analisará exclusivamente a MPV. O Senado ainda pode optar por aprovar outra PLV e nesse caso a Câmara também fará a análise *a posteriori*.

Quando o texto retorna à Câmara, as medidas da Casa revisora podem ser acatadas ou não. Em caso de aprovação de PLV, o texto segue para sanção presidencial, que pode optar por vetar ou aceitar a medida. Se houver veto, o Congresso ainda poderá derrubar a decisão do presidente. Já se for aprovado a MPV inicial, o texto vai para promulgação e é convertido em Lei Ordinária pelo presidente do Congresso, não podendo sofrer veto ou sanção. MPVs que perdem

validade, que são rejeitadas ou que viram PLVs devem ter suas relações jurídicas disciplinadas por Decreto Legislativo do Congresso. Não havendo decreto em 60 dias, conserva-se as normas definidas pelo período vigente das MPVs.

O fluxograma a seguir apresenta o trâmite de uma Medida Provisória:

Figura 1: Fluxograma do processo de análise de uma Medida Provisória



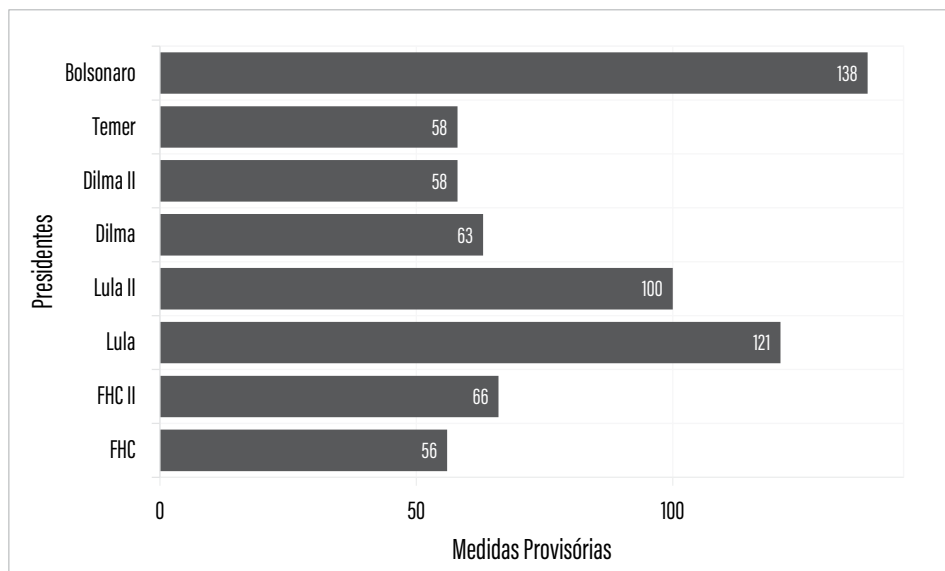
Fonte: Elaboração própria dos autores

Resultados

No total, o governo de Jair Bolsonaro apresentou 138 Medidas Provisórias até o dia 19 de outubro de 2020. O número é muito maior que o registrado por qualquer governo desde 1995. O atual presidente aparece com mais que o dobro de MPVs do que boa parte do governo dos outros presidentes. Apenas Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, nos seus dois primeiros mandatos, registrou números que chegaram à casa de centenas.

O gráfico 1 adiante mostra o total de MPVs promulgadas pelos presidentes brasileiros desde o primeiro governo FHC.

Gráfico 1: Total de Medidas Provisórias apresentadas por presidentes em um ano e dez meses de mandato (1995 – 2020)⁹



Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap, elaboração própria dos autores

Esse número elevado de MPVs de Bolsonaro pode apontar para uma importância maior do mecanismo para um governo com base minoritária e que usa do instrumento legislativo mais forte que tem para tentar colocar em prática sua agenda. Mas também é importante ressaltar que o país decretou estado de calamidade pública desde o início da pandemia da Covid-19, que começou em março de 2020.

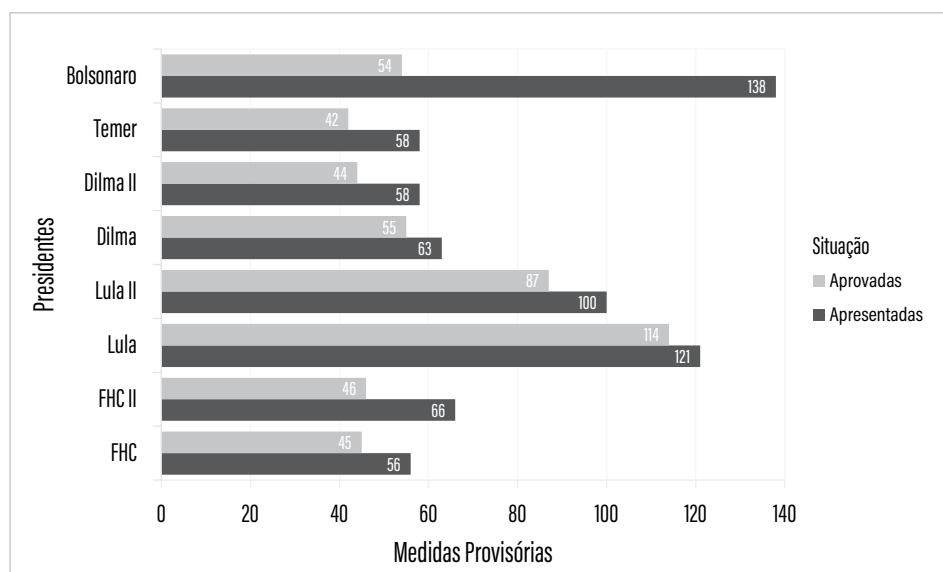
Com grandes problemas para enfrentar de ordens de saúde pública e de economia e com regras que beneficiam medidas de exceção, é compreensível que o governo busque utilizar medidas mais rápidas e dinâmicas, como é o caso da Medida Provisória. Além disso, a necessidade de distanciamento social afetou diretamente a atividade do Legislativo, que cancelou todas as sessões presenciais e passou a fazer reuniões remotas via internet. As reuniões de comissões

⁹ No governo Dilma II os dados foram extraídos até o dia 11/05/2016 (data do afastamento da Presidente Dilma)

também deixaram de ocorrer, o que afeta diretamente a primeira fase das MPVs, que envolve uma comissão mista. Os textos podem então ser votados diretamente pelos plenários da Câmara ou do Senado. Ou seja, desde o início da pandemia as Medidas Provisórias têm ritos mais acelerados e um cenário que pede decisões mais urgentes.

Uma vez que já olhamos para o número total de MPVs promulgadas, convém fazermos um balanço de quantas delas foram aprovadas. O gráfico 2 mostra o número de medidas apresentadas e quantas foram aprovadas pelo Congresso.

Gráfico 2: Total de Medidas Provisórias apresentadas e aprovadas por presidentes em um ano e dez meses de mandato (1995-2020)



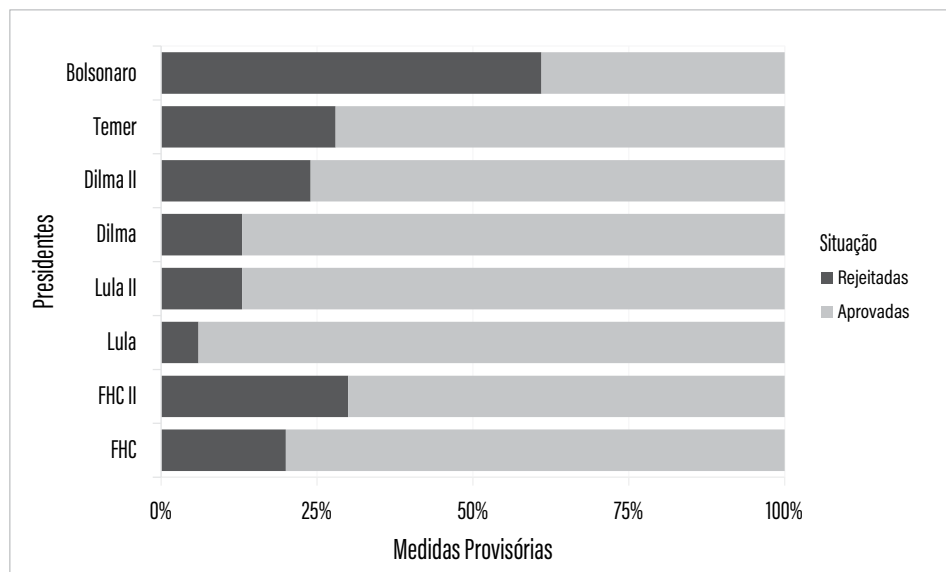
Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap, elaboração própria dos autores.

Olhando para um ano e dez meses de cada governo (no caso de Dilma Rousseff, do PT, um ano e pouco mais de quatro meses), a gestão Bolsonaro tem um “abismo” não visto em nenhum outro momento. Quando olhamos para as medidas aprovadas no período, o novo governo se destaca por um número baixo de MPVs que passaram no Congresso. Apenas 54 foram referendadas pelos parlamentares. Em números absolutos, é o quarto maior valor, mas em proporcionalidade é possível ver uma marca muito pior. Dilma, por exemplo, com tempo menor e enfrentando o desgaste político de um processo de impeachment, aprovou apenas 10 MPVs a menos.

Chama atenção que Lula I, o outro único governo entre esses que foi minoritário no primeiro ano no Executivo, registra uma proporção muito superior de Medidas Provisórias aprovadas, chegando a 114 em número absoluto, maior valor registrado. Essa diferença pode apontar a importância das MPVs para um governo que não tem maioria, mas o uso do mecanismo não é garantia que a agenda em questão avançará, dependendo de outros fatores para avaliar a dominância e o sucesso do Executivo, como o próprio empenho do governo em ver seus textos aprovados.

O gráfico 3 mostra a proporção de MPVs promulgadas pelos presidentes que acabaram aprovadas ou rejeitadas no primeiro um ano e dez meses de governo.

Gráfico 3: Medidas Provisórias aprovadas e rejeitadas por presidentes em um ano e dez meses de mandato (1995-2020)



Fonte: Banco de Dados do Legislativo do Cebrap, elaboração própria dos autores.

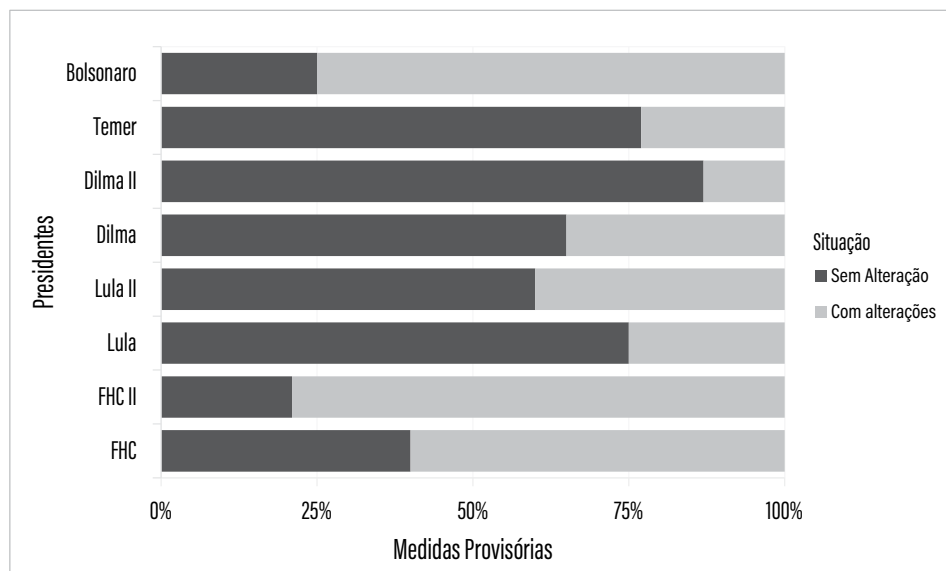
Ao todo, somando 2019 e 2020 (até outubro), Bolsonaro teve 56 MPVs rejeitadas pelo Congresso, sendo 26 no primeiro ano e 30 no segundo. Aqui classificamos como rejeitadas todas as medidas que foram recusadas, retiradas, arquivadas ou que tiveram vigência encerrada após 120 dias. Ou seja, no total o governo atual teve 51% das suas MPVs não aprovadas. Outras 28 medidas deste ano ainda seguem em tramitação e não são levadas em conta para este cálculo.

FHC II e Michel Temer, do MDB (Movimento Democrático Brasileiro), com cerca de 30% das medidas rejeitadas, foram os que ficaram mais próximos da porcentagem registrada pelo atual chefe do Executivo que registrou 61% das MPVs rejeitadas. Vale ressaltar que Fernando Henrique enfrentava um contexto de desgaste das Medidas Provisórias, com fortes críticas às reedições ilimitadas, o que resultaria inclusive na EC 32 e na mudança no trâmite destas medidas. Já Temer fez um governo de transição, assumindo a Presidência após o afastamento de Dilma Rousseff e apostando fortemente em uma agenda reformista, o que o pode ter deixado o Executivo mais afastado das preferências de boa parte dos legisladores. Todos os outros presidentes tiveram um índice de 30% ou menos de medidas rejeitadas.

Ao observar individualmente as MPVs de Bolsonaro que já perderam validade, quase todas chegaram a esse ponto por falta de eficácia, ou seja, não foram discutidas no Congresso no prazo máximo de 120 dias úteis. Chama atenção que algumas delas envolvem temas que, aparentemente, não deveriam causar grande oposição política, como: crédito extra para a cidade de Brumadinho (MG) – local onde uma barragem rompeu no início do ano e deixou mais de 200 mortos, a contratação temporária de pessoas para o *Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional* (Iphan), e crédito para refugiados da Venezuela. Isso sinaliza que o problema do governo envolve articulação política e falta de governabilidade, o que atrapalha o avanço da agenda da gestão, ou que o próprio Congresso tem tocado sua agenda própria sem contar com a Presidência da República.

Adiante, o gráfico 4 mostra qual a porcentagem de MPVs apresentadas que viraram PLVs no Congresso, ou seja, que foram alteradas pelo Legislativo.

Gráfico 4: Medidas Provisórias transformadas em Projeto de Lei de Conversão em um ano e dez meses de mandato (1995-2020)



Fonte: Banco de Dados do Legislativo do Cebrap, elaboração própria dos autores

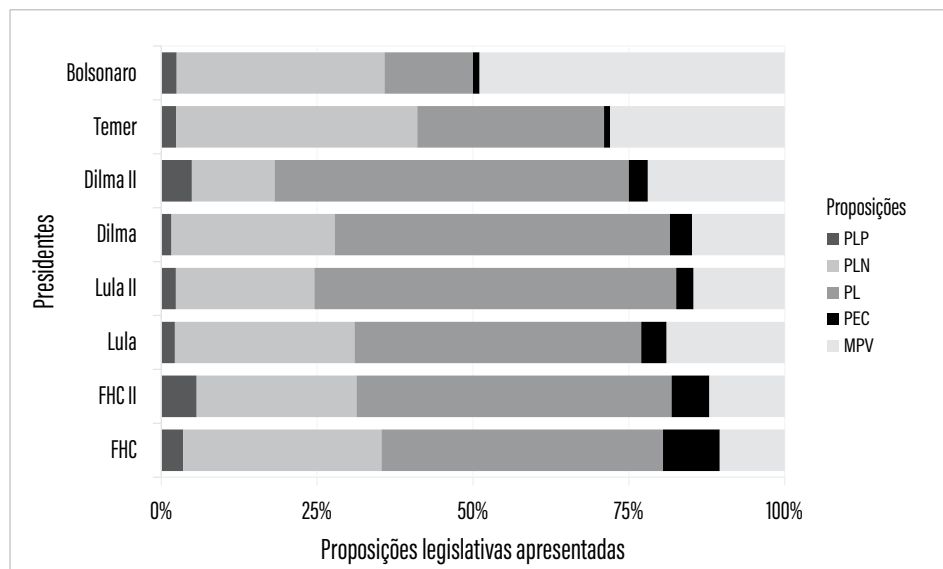
Ao olhar para as MPVs que foram alteradas, o governo de Jair Bolsonaro teve nesses quase dois anos de governo, 75% das suas MPVs modificadas pelo Legislativo. Somente 25% das MPVs foram aprovadas sem nenhuma alteração. Algo semelhante só aconteceu durante o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC II), em que 79% das suas MPVs foram alteradas. Vale lembrar, no entanto, que as regras de vigência e análise das MPVs eram outras até 2001.

Historicamente é exceção, e não a regra, que MPVs sejam modificadas pelos legisladores. O fato de a maioria das MPVs promulgadas no atual governo terem virado PLVs pode ser um sinal de que o fato do governo não construir qualquer coalizão pode contribuir para uma participação mais direta dos congressistas. Como não há uma negociação entre Executivo e aliados antes do lançamento da Medida Provisória, só resta a alteração direta no texto para que o Legislativo tenha espaço de decisão na medida lançada pelo governo, mesmo para partidos e políticos que não são da oposição e concordam com a MPV que está em discussão.

Para além do fato do atual governo usar mais MPVs quando comparado a outros governos, o Gráfico 5 abaixo mostra que, diferente dos outros presidentes, Jair Bolsonaro não apresenta sua agenda de políticas em outras modalidades de projetos. Como é possível visualizar, as MPVs são a modalidade de proposição

mais utilizada desde janeiro de 2019 até outubro de 2020. Outros presidentes, pelo mesmo período de mandato, fizeram uso de outras proposições para tentarem implementar suas agendas de governo.

Gráfico 5: As Medidas Provisórias e outras ações legislativas apresentadas por presidentes em um ano e dez meses de governo (1995-2020)



Fonte: Banco de Dados do Legislativo do Cebrap

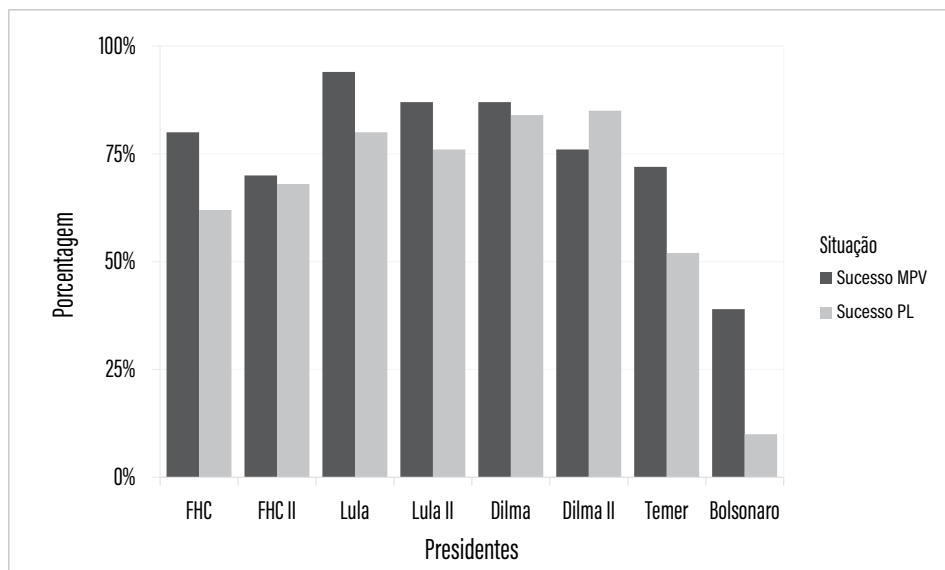
No governo Bolsonaro, em uma comparação sobre o uso de outros mecanismos para propor uma nova norma jurídica, as MPVs aparecem com muito mais importância, sendo o único governo com uso maior delas do que de PLs (Projeto de Lei). No total de ações legislativas do governo até 19 de outubro de 2020, 49% foram através das Medidas Provisórias, porcentagem muito superior ao de todos os outros governos analisados, que privilegiavam o uso de PLs e, em menor medida, de PECs (Propostas de Emenda Constitucional).

A preferência pelas MPVs com Bolsonaro, além de mostrar a tendência do Executivo de usar essa ferramenta para colocar sua agenda em prática, pode ser um sinal de que essa tem sido a forma do governo de buscar avançar seus projetos, tentando superar a dificuldade de não formar uma coalizão. Além disso, o baixo número de PECs e PLs parece reforçar mais uma vez uma falta de agenda e política substantiva do Executivo. Isso também se reflete nos números de PLNs (Projeto de Lei do Congresso Nacional) e PLPs (Projeto de Lei Complementar),

iniciativas que dependem dos legisladores e, geralmente, são usadas para alterar regras propostas pelo Executivo.

A importância do uso das MPVs para Bolsonaro pode ser ainda mais notada ao observarmos a taxa de sucesso do governo com as Medidas e com os Projetos de Leis, conforme mostra o Gráfico 6.

Gráfico 6: Taxa de sucesso de Medidas Provisórias e Projetos de Leis Ordinárias por presidentes no primeiro um ano e dez meses (1995-2020)



Fonte: Banco de Dados do Legislativo do Cebrap, elaboração própria dos autores.

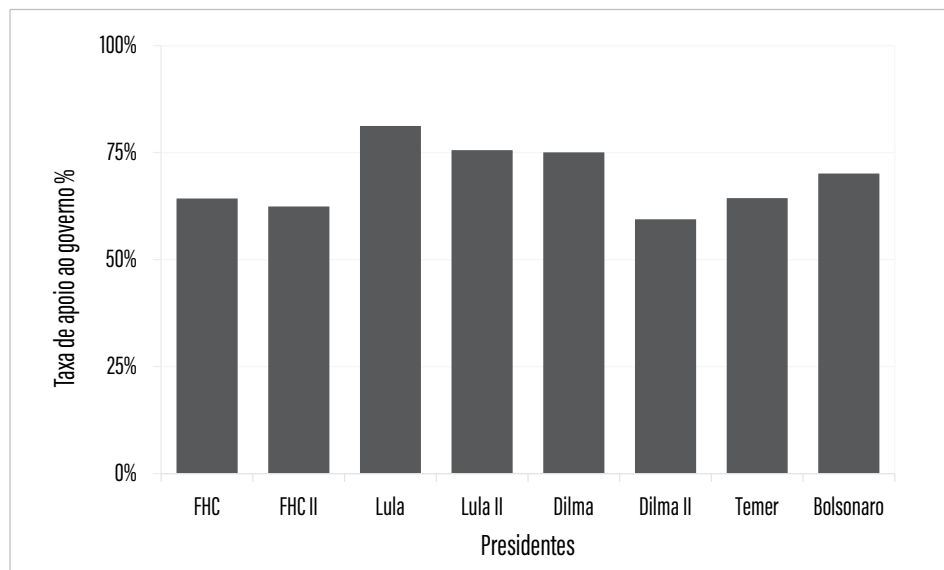
Se com as MPVs o governo conseguiu aprovar em um ano e dez meses 49% do que propôs (aqui levando em conta só as MPVs que tiveram todo seu processo de análise no Congresso finalizado), com as PLs a taxa fica em 10% (foram 40 leis propostas e só 4 aprovadas). A diferença de 39 pontos percentuais significa uma distância clara em relação aos outros governos aqui analisados - em nenhum ela foi tão grande, embora em quase todos a aprovação de MPVs seja maior do que de PLs (exceção à Dilma II).

O melhor desempenho das Medidas Provisórias segue o histórico de todos os outros governos, mas os números são inferiores em relação aos outros presidentes tanto em MPVs como com os Projetos de Leis. A dificuldade do atual Executivo de avançar com uma agenda no Congresso se mostra tão elevada, até o

momento, que a taxa de sucesso para Medidas Provisórias é inferior ao que outros governos conseguiram percentualmente com Projetos de Leis.

Se a falta de uma coalizão e uma maior base no Congresso parecem representar uma dificuldade para o Executivo avançar com sua agenda, Bolsonaro, porém, não pode reclamar de falta de fidelidade dos parlamentares que apoiaram o governo até o fim de 2019. É o que mostra o Gráfico 7.

Gráfico 7: Taxa de apoio por presidentes no primeiro ano de governo (1995-2020)



Fonte: Banco de Dados do Legislativo do Cebrap, elaboração dos autores.

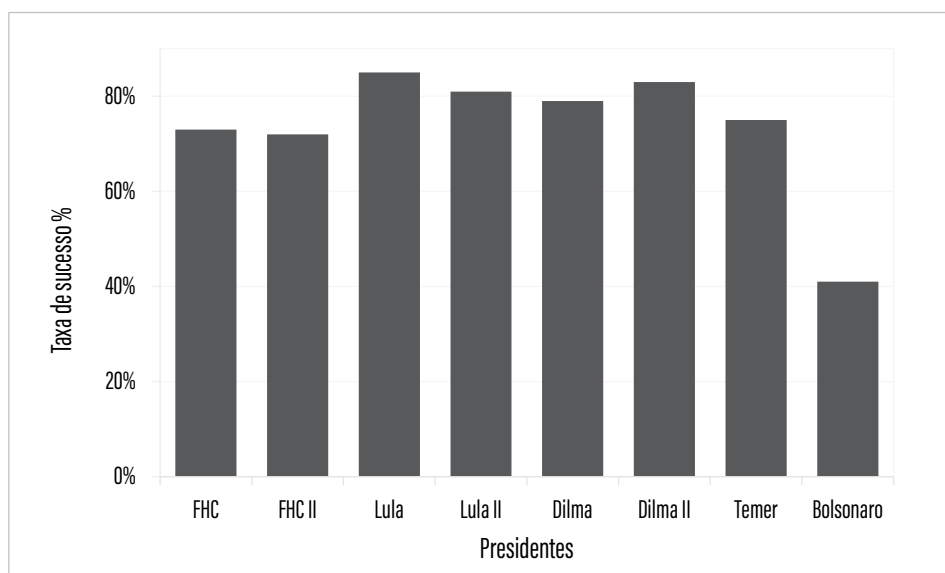
Observando todos os governos, é possível reforçar o prognóstico de Figueiredo e Limongi de que o Executivo no Brasil é capaz de construir e manter uma coalizão sólida e de que não há uma agenda concorrente entre o presidente e o Legislativo. Nenhum chefe do Executivo desde 1995 contou com uma disciplina abaixo dos 60% (apenas Dilma ficou um pouco abaixo disso e acabou sofrendo um *impeachment*). Assim, é possível entender por que todos os governos, até a chegada de Bolsonaro, buscaram formar uma coalizão, uma vez que essa forma de governabilidade vinha funcionando.

Porém, este deve ser um ponto mais bem analisado no futuro, já que o mandato do atual presidente ainda está em andamento e é possível que ele encontre uma outra forma de governabilidade (ou se renda ao presidencialismo de coalizão). Na reta final de 2019, o próprio Bolsonaro deflagrou uma crise com sua sigla e a

deixou em novembro do mesmo ano, com a intenção de criar um partido, plano que também não conseguiu avançar até o fim de 2020. O presidente também aproveitou essa janela de mudança para buscar aliança com algumas siglas que fazem parte do chamado centrão, grupo que ele criticou muito durante campanha à Presidência.

Caso essa aliança se torne mais sólida, com o governo entregando ainda mais cargos-chaves no Executivo e no Legislativo a partidos que possuem número significativo de deputados e senadores, ou seja, optando pelo presidencialismo de coalizão, é capaz que o Executivo veja sua taxa de sucesso no Congresso subir. Este não é o cenário até agora, como mostra o Gráfico 8.

Gráfico 8: Taxa de sucesso por presidentes no primeiro ano de governo (1995-2020)



Fonte: Banco de Dados do Legislativo do Cebrap, elaboração própria dos autores.

Enquanto todos os outros governos analisados neste artigo superaram os 70% na taxa de sucesso das suas ações no Legislativo, Bolsonaro não conseguiu atingir 40% durante 1 ano e 10 meses de governo. Mais uma vez, isso parece sinalizar que a falta de governabilidade vem afetando concretamente o que a atual gestão é capaz de entregar na sua agenda.

Mas essa também não é uma hipótese conclusiva e que pode explicar completamente a baixa taxa de sucesso de Bolsonaro, já que governos que foram minoritários em algum momento, como FHC II, Lula I e Dilma II, conseguiram manter uma alta taxa de sucesso e dominância (LUZ; AFLALO; DUTRA, 2018). Assim,

convém levantar questionamentos sobre até que ponto o próprio governo tem uma agenda formada e se esforça para aprovar aquilo que propõe. Se o Executivo não age para colocar suas propostas em movimento, é provável que o Legislativo passe a tocar uma agenda em paralelo, seja com iniciativa de proposições próprias ou com alterações às propostas do Executivo, como visto para o caso das MPVs.

Conclusão

A introdução deste artigo trouxe uma frase do presidente Jair Bolsonaro se perguntando o que era governabilidade e dizendo que muitos parlamentares apoiam a pauta do governo. No entanto, os resultados aqui apresentados mostram que o atual chefe do Executivo vem realmente tendo dificuldade em entender o que é governabilidade e parece se equivocar quando diz que muitos políticos apoiam a agenda do governo.

Ao observarmos as Medidas Provisórias e outras ações legislativas do governo promulgadas na atual gestão até 19 de outubro de 2020 e fazermos uma comparação histórica, é visível a dificuldade do governo de avançar com sua agenda. Por mais que as MPVs representem um forte poder legislador para o presidente, isso não tem ajudado Bolsonaro a seguir com sua agenda sem adotar o presidencialismo de coalizão. Por mais que o presidente tenha optado muito mais pelas medidas do que por Projetos de Leis, os resultados mostram um Executivo ainda com dificuldades de governabilidade.

Os resultados deste artigo revelam que, comparado com outros chefes do Executivo, Bolsonaro teve, até o momento, números ruins. Ele é o presidente com menor número de MPVs transformadas em lei em um ano e dez meses de governo, ou seja, quase metade do mandato, e o único que teve mais de 50% das Medidas Provisórias reprovadas, arquivadas ou que perderam eficácia. A maioria das MPVs que viraram lei foi transformada em PLVs antes, o que mostra como o Legislativo tem ganhado força na agenda do Executivo. Além disso, a atual gestão apresenta a menor taxa de sucesso para aprovação de Medidas Provisórias e Projetos de Leis entre todos os governos analisados, e precisaria de vetos para evitar a aprovação de ações do Legislativo.

E embora os resultados fiquem abaixo do esperado, não há nenhum elemento que sinalize uma relação de muitas medidas do governo com um possível atraso dos trabalhos no Congresso, uma vez que Bolsonaro usa bastante as MPVs, mas apresenta poucos PLs ou PECs, o que também tem reduzido PLNs e PLPs. Pelo contrário, os dados em quase dois anos parecem apontar para um governo com uma agenda reduzida e que não se preocupa com a aprovação de seus projetos.

Os resultados ruins do atual governo também não podem ser entendidos como apenas um reflexo do fato dele ser minoritário, já que outros presidentes nessa situação no início de mandato, como Lula I, conseguiram número melhores envolvendo Medidas Provisórias e outras ações que envolviam governabilidade. Só para efeito de comparação, o petista conseguiu uma alta taxa de aprovação de MPVs e tocou uma agenda que envolveu muitas PLs e PECs, boa parte delas aprovadas, embora também tenha precisado mais do seu poder de veto.

Com toda dificuldade que é estudar um governo ainda em andamento e que tem uma dinâmica muito particular em relação aos últimos líderes do Executivo, caberá a novas pesquisas observar como será a relação de Bolsonaro com o Legislativo até 2022 e se ele buscará construir uma coalizão em outras bases ou se renderá ao presidencialismo de coalizão e o que acontecerá na sequência. Isso poderá ser analisado, por exemplo, observando uma possível agenda em comum com o Legislativo, uma espécie de coalizão legislativa, ou avaliando as emendas individuais para notar se o Executivo está procurando construir maioria em momentos de votações importantes.

Seria importante também novos estudos que olhassem a governabilidade do ponto de vista do Legislativo. Embora nosso sistema político incentive o Executivo como ator principal para mudanças em leis e coordenação de uma agenda, nada impede que legisladores também possam trabalhar em conjunto e sejam atores principais da governabilidade ou mesmo em uma coalizão que envolva o Executivo. Basta considerarmos nestes quase dois anos quantas vezes líderes do Câmara e do Senado foram importantes para tocar muitas pautas que o Executivo se negava a priorizar ou preferia não se envolver para evitar o ônus de algumas decisões. Isso mostra a força da agenda própria do Legislativo.

Novos estudos também poderão observar se as tendências aqui notadas se manterão durante todo o governo ou se haverá alguma mudança em pontos específicos. Além disso, o Legislativo pode apresentar alterações nas regras da Medida Provisória, o que poderia criar novas dinâmicas, assim como aconteceu com a EC 32.

O certo até agora é que a opção do governo de não buscar governabilidade tem cobrado um preço. Sem presidencialismo de coalizão, o presidente tem visto avançar só uma parte da sua agenda, somente aquela que conta com maior interesse entre os legisladores e as lideranças partidárias. Por mais paradoxal que seja, a gestão Bolsonaro parece um governo que não quer governar. Embora se diga reformista, o que vemos é um governo quase imobilizado, com um número reduzido de medidas legislativas e por vezes distantes das preferências dos principais atores políticos.

Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, S. O Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional. **Dados**, n. 31, p. 5-33, 1998.
- AMORIM NETO, O.; TAFNER, P. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.
- BRASIL. 32/2001. Emenda Constitucional 32 de 2001. . 2001.
- CUNHA, L. R. **O Emendamento das Medidas Provisórias no Brasil**. [s.l.] CRV, 2014.
- FIGUEIREDO, A. Governments Coalitions in Brazilian Democracies. **Brazilian Political Science Review**, p. 182-216, 2007.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo E Legislativo Na Nova Ordem Constitucional**. [s.l.] Editora FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Instituições Políticas e Governabilidade. Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C. R.; SAEZ, M. (Eds.). . **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 147-198.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. [s.l.] Editora FGV, 2008.
- FREITAS, A. M. DE. **O Presidencialismo da coalizão, Publicações, Fundação Konrad Adenauer no Brasil**. [s.l: s.n.].
- INÁCIO, M. Mudança Procedimental, Oposições e Obstrução na Câmara dos Deputados. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (Eds.). . **O Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- KINZO, M. D. G. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, p. 23-40, fev. 2004.
- LAMOUNIER, B. Estrutura Institucional e governabilidade na década de 1990. In: REIS VELLOSO, J. P. DO (Ed.). . **O Brasil e as Reformas Políticas**. [s.l.] José Olympio, 1992.
- LUZ, J.; AFLALO, H.; DUTRA, A. B. B. A relação Executivo - Legislativo revisitada: a governabilidade da coalizão no Brasil. In: DANTAS, H. (Ed.). . **Governabilidade**. 1. ed. [s.l.] Konrad Adenauer, 2018. v. 1.
- MAINWARING, S. Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 29, 1991.

MAINWARING, S. **Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America**. [s.l.] Stanford University Press, 1995.

MAINWARING, S.; SHUGART, M. S. Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal. **Comparative Politics**, v. 29, n. 4, p. 449–471, 1997.

OLIVEIRA, F. M. M. DE. **Medidas provisórias: os efeitos não antecipados da EC 32 nas relações entre Executivo e Legislativo**. São Paulo, Brasil: Universidade de São Paulo, 2009.

PEREIRA, C.; POWER, T. J.; RENNÓ, L. Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case. **The Journal of Politics**, v. 81, 2004.

RICCI, P. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados**, v. 46, p. 699–734, 2003.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. [s.l.] Cambridge University Press, 1992.

Indústria de Tecnologia e Lobby: Estudo de Caso sobre Cidades Inteligentes

Rodrigo Csiszar Bicudo Garcia¹
Renato Eliseu Costa²

Resumo

Empresas de tecnologia tentam chamar atenção do poder público para a qualidade dos serviços prestados ao cidadão ao mesmo tempo em que oferecem produtos desenvolvidos para auxiliar a gestão das cidades. As chamadas Cidades Inteligentes se tornaram um dos principais conceitos que permeiam a abordagem das empresas de tecnologia na interlocução com representantes de governos de diversas realidades econômicas, inclusive no Brasil. Nessa perspectiva, este trabalho tem como objetivo mapear ações organizadas de interlocução com o poder público que influenciaram a aquisição de bens e serviços do portfólio de Cidades Inteligentes destacando as principais práticas de aproximação com os agentes públicos, ora executadas de maneira separada, ora em conjunto ou na forma de associações de classe. Os dados coletados apontam que as empresas de tecnologia vêm participando ativamente das tomadas de decisão no setor público quando o assunto remete às Cidades Inteligentes.

Palavras-chave: Cidades Inteligentes; Lobby; Tecnologia; Grupos de Pressão; Tomadores de Decisão.

1. Introdução

As Cidades Inteligentes podem ser entendidas como aquelas que fazem uso da tecnologia a serviço da gestão municipal, cuja estrutura está interligada e

1 Gerente de contas na *InPress Porter Novelli*, onde atua na gestão de reputação para marcas B2B. Pós-graduado em Ciência Política da *Fundação Escola de Sociologia e Política* - FESP-SP.

2 Doutorando e Mestre em Políticas Públicas. Professor da Pós-graduação em Ciência Política da *Fundação Escola de Sociologia e Política* - FESP-SP.

possibilita à sua administração gerir os problemas urbanos fazendo uso de recursos como gestão de grande volume de informações (*Big Data*), comunicação entre objetos (internet das coisas) e computação em nuvem (LE MOS, 2013). O conceito de Cidades Inteligentes começou a ganhar corpo no final dos anos 1990 com o debate sobre a crescente população de áreas urbanas e como o emprego de novas tecnologias poderia ajudar a tornar as cidades mais eficientes. Um exemplo desse modelo é o Centro de Operações Rio (COR).

Inaugurado em dezembro de 2010, o COR foi concebido com o objetivo de integrar 30 diferentes órgãos da prefeitura do Rio de Janeiro no combate a enchentes, deslizamentos, acidentes de trânsito e diversos outros problemas comuns da cidade a um custo de R\$ 40 milhões para a construção de sua sede e compra de equipamentos. Dada a abrangência do projeto, a cidade do Rio de Janeiro foi a primeira no mundo a reunir tantos serviços para a tomada de decisão, colocando em prática um modelo de gerenciamento urbano nunca antes testado em tamanha magnitude (VELOSO, 2013). As tecnologias necessárias para a geração de dados úteis à tomada de decisão para responder aos problemas de uma cidade exigem a formulação de parcerias para a contratação de serviços e *expertise* da iniciativa privada, especialmente de empresas de tecnologia com portfólio voltado para a gestão mais eficiente de aglomerados urbanos. Gestão de dados, integração de sistemas, infraestrutura de redes assim como outras ferramentas contemporâneas de geração e interpretação de dados seguem a tendência das chamadas Cidades Inteligentes, ou aquelas cidades onde o desenvolvimento econômico traz consigo qualidade de vida para a população ao gerar eficiência nas operações urbanas (COHEN, 2012).

Neste contexto, o problema de pesquisa deste trabalho visa compreender como se deu a disseminação do conceito de Cidades Inteligentes por parte da indústria de tecnologia e como este olhar se materializou em decisões do poder público.

Para contribuir com este debate, uma análise conceitual sobre *lobby* será apresentada na visão de diferentes autores do meio acadêmico e do mercado de consultorias políticas. A conceituação de Cidades Inteligentes será trabalhada em seguida, com a descrição de diferentes pontos de vista sobre o tema. Uma vez que o conceito de Cidades Inteligentes passeia por áreas tão distintas quanto urbanismo e tecnologia da informação, a escolha da bibliografia consultada buscou respeitar esta diversidade de pontos de vista.

O trabalho segue com a formulação de uma metodologia de captação de dados que visou mapear ações de interação entre atores privados do setor de

tecnologia e agentes públicos para provocar o debate sobre Cidades Inteligentes. As iniciativas descritas a seguir abordam desde reuniões presenciais entre políticos e representantes de associações setoriais, passando por eventos privados com a participação de prefeitos, secretários e membros do legislativo, até manifestações públicas de opinião por parte de representantes do setor de tecnologia sobre projetos de lei com proposições de interesse de empresas de *software*, telecomunicação, infraestrutura de redes, entre outros.

Como resultado, os dados coletados apontam para um processo de maturação do conceito de Cidades Inteligentes em estágio intermediário de desenvolvimento. Este processo deve gerar desdobramentos sobre como os principais atores públicos e privados de hoje devem se organizar em busca de protagonismo e se continuarão os mesmos nos próximos anos.

2. Revisão Teórica

2.1. O conceito de *Lobby*

A prática de tentar influenciar a tomada de decisão de agentes públicos por meio de um arcabouço de atividades organizadas, o *lobby*, é o processo pelo qual empresas, indivíduos, grupos ou associações tentam influenciar as políticas públicas, as decisões governamentais, a legislação e a regulação (GALAN, 2012). Em um contexto de interesses corporativos buscando representação, o *lobby* organizado é caracterizado pela associação de empresas que buscam iniciativas para favorecer o seu grupo como um todo (LAZZARINI, 2011).

A tentativa de influenciar políticas públicas descrita por Galan (2012) faz uso de instrumentos de comunicação e relacionamento além de chamar para o debate outros grupos com interesses convergentes. Entre as ações mais comuns estão a realização de eventos, a produção e divulgação de estudos, *white papers*³ e *position papers*⁴ e oportunidades de interlocução com o setor público.

Em uma abordagem sob a perspectiva do indivíduo que o exerce, o *lobby* pode ser entendido como “a atividade de defesa de interesses afetados por decisões públicas” (MANCUSO e GOZETTO, 2011). Praticar *lobby*, portanto, é

3 Materiais produzidos por organizações públicas ou privadas com o objetivo de descrever um tema, trazer dados relacionados ao seu desenvolvimento assim como possíveis impactos para a sociedade.

4 Semelhantes aos *white papers*, além da descrição do tema ainda trazem o juízo de valor do autor sobre o que é apresentado ao leitor.

necessário a qualquer grupo sujeito a decisões provenientes do poder público e que o reconheça como um potencial agente de mudança do *status quo*. Este entendimento não apenas reconhece como uma prática, mas ainda aponta a atividade como uma forma de trazer eficácia às decisões dos agentes públicos ao destacar:

Os tomadores de decisão são confrontados com uma grande variedade de questões sobre as quais precisam deliberar, mas em relação às quais possuem informações apenas incompletas. Muitas vezes as questões da agenda decisória são complexas, envolvendo múltiplos interesses legítimos, que precisam ser levados em conta simultaneamente em um processo decisório democrático. Os *lobbies* colaboram com a difícil tarefa dos tomadores de decisão ao proporcionar-lhes informações sobre os itens que figuram na agenda. (MANCUSO e GOZETTO, 2011)

Mancuso e Gozetto (2011) ainda apontam que a representatividade de diferentes interesses pode contribuir para a qualidade da decisão, especialmente quando o assunto em pauta é complexo ou fora do domínio do agente público.

Lobistas representando lados opostos de uma mesma questão apresentam argumentos que podem trazer mais embasamento para a decisão final e assim contribuir para a qualidade de serviços públicos, legislação, despachos, bem como qualquer atividade do governo. Em alguma medida, esta aproximação é uma das maneiras utilizadas por empresas de tecnologia que, individualmente ou na figura de associações de classe, apresentam seus argumentos para chamar a atenção do poder público sobre a qualidade dos serviços prestados ao cidadão e, no caso de setores como o de telecomunicações, tecnologia da informação, software e similares, como a tecnologia pode contribuir de forma eficiente para o funcionamento da máquina pública.

Na prática, diferentes atores privados e até mesmo públicos, direta ou indiretamente, acabam por influenciar decisões do governo. A depender do grau de deliberação sobre uma determinada causa, estes atores podem ser classificados em grupos de interesse ou grupos de pressão. Um grupo com uma característica em comum pode trocar mensagens pela internet por meio de redes sociais sem praticar atividades que extrapolem o debate para além de seus próprios membros, tampouco mobilizar recursos humanos e materiais para que este debate seja amplificado.

A este grupo é dado o nome de grupo de interesse, ou aqueles que se reúnem em torno de uma pauta (como gênero ou orientação sexual) sem exercer atividade organizada de propagação de ideias. Com o avanço da tecnologia e a consequente facilidade de comunicação, pessoas com interesses comuns podem

se reunir e passar a atuar ativamente em prol de uma causa ou limitar o alcance do debate a um restrito número de interessados. Revisando Truman (1951) e Pasquino (1992), os grupos de pressão são “grupos de interesse que exercem pressão” (SANTOS, 2007). Uma vez que estes mesmos grupos passam a fazer uso de instrumentos de propagação de mensagens e monitorem decisões tomadas pelo poder público que impactem diretamente sua causa de origem está formado um grupo de pressão. Sua atividade passa da presença em grupos sociais para o exercício do diálogo e influência junto a tomadores de decisão.

Tais grupos atuam ativamente, de forma organizada, com recursos próprios, como protagonistas ou na figura de associações, para propor uma agenda que atenda a interesses próprios. Fatores como representatividade, disponibilidade de recursos e acesso ao poder público começam a fazer parte da lógica destes grupos e não somente o debate conceitual e reflexivo dos grupos de interesse. Embora o poder público seja o principal alvo de investidas organizadas, grupos de pressão não estão necessariamente voltados a influenciar apenas o governo. Por sua vez, o lobby equivale à capacidade de convencimento de um agente e pode ser praticado não apenas com o tomador de decisão do setor público, mas no cotidiano com qualquer figura que detenha algum poder de decisão sobre um determinado assunto. Ainda segundo Galan: “onde há governo, há *lobby*”. Como salienta Farhat (*Lobby. O que é. Como se faz*, 2007), a atividade de *lobby* espera ter eco no setor público e dele obter determinadas medidas, decisões e atitudes. Dessa forma, iniciativas não devem ser observadas como uma atividade isolada e livre de referências alheias ao poder público, como veremos mais à frente.

2.2. Cidades Inteligentes

Variando conforme a bibliografia consultada, especialmente de acordo com a área de conhecimento do autor, definir conceitualmente o que é uma cidade inteligente depende do ponto de partida sobre como olhar para uma cidade. Diferentes protagonistas são destacados para a classificação de um aglomerado urbano como cidade inteligente de acordo com o olhar de profissionais de tecnologia da informação e comunicação (TIC), consultorias especializadas ou urbanistas.

Precedente da cidade inteligente pode estar a cidade digital. Em uma sociedade cada vez mais conectada e com grande potencial de produção de informação, uma cidade precisa dispor de infraestrutura de comunicação capaz de oferecer um ambiente para que os dados trafeguem entre cidadãos, empresas, órgãos municipais e demais instituições de uma cidade.

A cidade digital é aquela que faz uso intenso das tecnologias digitais. Ela deve possuir uma infraestrutura de comunicação para permitir que os atores sociais do município se interconectem. Esta infraestrutura pode ser própria ou virtualmente herdada da interconexão dos atores sociais de forma independente à internet. (PANHAN, MENDES e BREDÁ, 2016)

Sob esta perspectiva, a cidade inteligente seria a cidade digital capaz de prestar serviços de qualidade ao cidadão de forma automatizada com o objetivo de melhorar a qualidade de vida da sociedade.

Elaborado anualmente pela consultoria *Urban Systems*, o Ranking Smart Cities entende que “o desenvolvimento só é atingido quando os agentes de desenvolvimento da cidade compreendem o poder de conectividade entre todos os setores” (URBAN SYSTEMS, 2018). Por setores o ranking define que uma cidade inteligente deve buscar excelência em áreas como educação, transporte, empreendedorismo, economia, entre outras.

Em uma reflexão sobre a criatividade produzida em aglomerações urbanas, as Cidades Inteligentes e sua proposta de democratizar informação são aliadas no aumento da capacidade de interação entre as pessoas e na ascensão do *e-governance*, ou a entrega de serviços mais ágeis ao cidadão por meio da tecnologia (LEITE, 2012). O conceito de Cidades Inteligentes, portanto, está ligado à capacidade de compartilhamento e uso de informação por diferentes atores. O resultado é uma cidade mais eficiente do ponto de vista de uso de recursos e mais criativa por consequência da maior interação entre seus cidadãos.

É consensual entre a maioria dos pontos de vista sobre as Cidades Inteligentes a necessidade do uso da tecnologia para a prestação de serviços de qualidade para o cidadão com o objetivo de tornar o modo de vida urbano mais sustentável.

3. Metodologia

Para ilustrar como a disseminação e prática do conceito de Cidades Inteligentes é trabalhado pela indústria da tecnologia frente ao poder público, este trabalho tem como base o mapeamento de ações organizadas e complementares oriundas de diferentes agentes, ora executadas de maneira separada, ora em conjunto ou na forma de associações de classe. O mapeamento buscou identificar ações e sua efetividade a curto, médio e longo prazo seguindo práticas adotadas com frequência, não apenas no setor de tecnologia. As informações foram coletadas a partir da consulta na agenda de autoridades, análise das programações dos

maiores eventos setoriais e comparação entre estudos assinados por entidades de classe e empresas privadas. Essas informações foram encontradas em buscas *online* no site oficial das instituições que assinam cada material descrito a seguir ou promovem os eventos aqui mapeados. Este levantamento aconteceu entre junho de 2016 e outubro de 2019 e foram divididas de acordo com a natureza de cada atividade:

1. Oportunidades de interlocução direta entre a iniciativa privada e agentes do setor público, especialmente tomadores de decisão das diferentes esferas dos poderes executivo e legislativo:
 - 1.1. Eventos setoriais relacionados a Cidades Inteligentes e seus protagonistas;
2. Modelos de argumentação usados como sustentação do discurso pró-Cidades Inteligentes:
 - 2.1. Posicionamentos de atores privados na forma de materiais institucionais;
 - 2.2. Dados sobre a aderência das cidades brasileiras ao conceito de Cidades Inteligentes;
 - 2.3. Organização dos atores privados por meio de associações de classe e suas iniciativas de contato com o poder público.

Com o objetivo de tentar estabelecer uma relação direta entre representantes do setor privado e tomadores de decisão do setor público em assuntos relacionados a Cidades Inteligentes, a agenda de cargos de primeiro escalão do poder executivo nas três esferas de poder foi inicialmente contabilizada na metodologia deste artigo. A informação pode ser acessada por meio do portal da transparência da União, Estados e Municípios ou respectivos sites oficiais. Dado o número de portais a serem consultados bem como nomes de agentes públicos, privados, associações de classe e empresas, a pesquisa resultaria em tamanha quantidade de dados que acaba por exceder os limites deste trabalho. Por este motivo, esta fonte de informação não será considerada neste artigo.

4. Análise e Resultados

4.1. Eventos setoriais como ponto de encontro entre indústria e governo

No Brasil, o conceito de Cidades Inteligentes encontra espaço para debate entre representantes de executivos municipais e empresas de tecnologia em eventos setoriais realizados ao longo de todo ano. Há um calendário fixo de eventos de abrangência regional, nacional e internacional acontecendo em diferentes cidades do Brasil.

Tabela 1 – Exemplos de eventos sobre Cidades Inteligentes no Brasil

Nome	Última edição	Cidade sede	Abrangência	Número de participantes	Número de apoiadores	Municípios representados
<i>Smart City Business America Congress & Expo</i>	2018	São Paulo (SP)	Internacional	5000	96	100
<i>Smart City Expo Curitiba</i>	2018	Curitiba (PR)	Internacional	5577	100	75
<i>Connected Smart Cities</i>	2018	São Paulo (SP)	Nacional	4156	193	Não informado
<i>Encontro Regional Sudeste Connected Smart Cities</i>	2018	Belo Horizonte (MG)	Regional	<500	11	Não informado
<i>Encontro Regional Centro-Oeste Connected Smart Cities</i>	2018	Brasília (DF)	Regional	<500	11	Não informado
<i>Encontro Regional Nordeste Connected Smart Cities</i>	2018	Salvador (BA)	Regional	<500	11	Não informado
<i>6º Congresso Paranaense de Cidades Digitais</i>	2018	Ponta Grossa (PR)	Regional	<500	31	100
<i>CITIS – Cidades Inteligentes através da Transformação Digital e Social</i>	2018	Campinas (SP)	Regional	200	12	Não informado

Fonte: Autor

Em 2018, o Brasil sediou dois encontros de abrangência internacional sobre Cidades Inteligentes: o *Smart City Business America Congress & Expo*, realizado em São Paulo com a participação de mais de cinco mil pessoas, e o *Smart City Expo Curitiba*, que aconteceu na capital paranaense e contabilizou 5577 visitantes. Os números oficiais dos dois eventos contabilizaram 100 e 75 representantes de prefeituras, respectivamente. São prefeitos, secretários municipais e funcionários de

primeiro escalão que palestram, debatem, apresentam resultados de suas cidades e participam de rodadas de negócios com empresas expositoras. No *Smart City Business America Congress & Expo*, por exemplo, representantes de quinze países das Américas e da Europa visitaram o evento, seja na qualidade de gestores públicos ou colaboradores de empresas privadas.

Em sua quarta edição, o *Connected Smart Cities 2018* é um evento nacional que trouxe a São Paulo mais de quatro mil visitantes para apresentar a última edição do *Ranking Connected Smart Cities*, estudo anual que elege as cidades mais inteligentes do país com base em indicadores de onze eixos temáticos. Paralelas à agenda do evento, representantes de prefeituras e empresas privadas ainda podem comprar e vender projetos e equipamentos em rodadas de negócios. Na edição de 2018, o *Connected Smart Cities* realizou mais de 600 dessas rodadas em dois dias evento.

A data do evento e a divulgação dos resultados do *ranking* são coordenadas com a divulgação do estudo em primeira mão pela revista Exame, especializada em negócios e economia.

O *Connected Smart Cities* ainda conta com desdobramentos regionais em eventos de menor porte, mas com proposta semelhante e conteúdo direcionado à região em que cada um dos encontros é realizado. Ao longo de 2018, os chamados “Encontros Regionais” aconteceram em Belo Horizonte, Brasília e Salvador, permitindo a construção de uma agenda de conteúdo voltada para as necessidades dos municípios de cada região, com a apresentação e debate de parte dos eixos temáticos que compõem o evento principal. Regionalmente outras iniciativas para reunir os setores público e privado no debate sobre Cidades Inteligentes acontecem por meio de diferentes associações de classe e empresas de tecnologia. Em sua sexta edição, o *Congresso Paranaense de Cidades Digitais* foge das capitais para debater parte do conceito de Cidades Inteligentes na cidade de Ponta Grossa, cuja prefeitura municipal é uma das realizadoras do evento. Sua última edição reuniu cem representantes de prefeituras da região em dois dias de encontro. Proposta semelhante foi realizada na cidade paulista de Campinas, onde outro evento de abrangência regional, o CITiS – *Cidades Inteligentes através da Transformação Digital e Social*, reuniu 200 pessoas para a apresentação de *cases* sobre Cidades Inteligentes e demonstrações de produtos de empresas privadas.

Conforme demonstra a tabela 1, todos os eventos contam com um número de apoiadores que pode chegar a mais de uma centena de empresas, entidades de classe, órgãos do setor público e até prefeituras, organismos para o qual se direcionam a maior parte do esforço de persuasão dos eventos setoriais e demais iniciativas de comunicação apresentadas a seguir. O *Connected Smart Cities*, por exemplo, conta

com mais de 200 apoiadores. Além de ter sua marca exposta em toda divulgação do evento, o apoiador tem acesso às rodadas de negócios, onde pode apresentar seus produtos ou serviços diretamente a prefeitos e secretários municipais com poder de decisão sobre o uso de recursos públicos. As rodadas realizadas durante os dois dias do *Connected Smart Cities de 2018* contaram com a participação direta de 12 prefeitos e 42 secretários municipais. Do outro lado, apresentando produtos e serviços, estavam nove presidentes de empresas, onze vice-presidentes, 14 diretores, entre outros cargos de liderança em empresas privadas (CITIES, 2018). O volume de negócios gerado a partir destes encontros não foi divulgado pela organização do evento.

Tabela 2 – Temas debatidos e apresentados em eventos sobre Cidades Inteligentes

Nome	Temas abordados na agenda										
	Meio Ambiente	Tecnologia e Inovação	Mobilidade	Educação	Energia	Economia	Governança	Saúde	Segurança	Empreendedorismo	Urbanismo
<i>Smart City Business America Congress & Expo</i>	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
<i>Smart City Expo Curitiba</i>	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não
<i>Connected Smart Cities</i>	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
<i>Encontro Regional Sudeste Connected Smart Cities</i>	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
<i>Encontro Regional Centro-Oeste Connected Smart Cities</i>	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não
<i>Encontro Regional Nordeste Connected Smart Cities</i>	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
<i>6º Congresso Paranaense de Cidades Digitais</i>	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
<i>CITIS – Cidades Inteligentes através da Transformação Digital e Social</i>	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim

Fonte: o autor

A tabela 2 traz os temas abordados por cada evento na forma de palestras e debates e mostra que os temas “Mobilidade” e “Tecnologia e Inovação” são mais recorrentes, com sete marcações dentre os oito eventos analisados. “Meio Ambiente”, “Governança” e “Segurança” são temas abordados por metade dos eventos da tabela, enquanto “Educação”, “Energia”, “Saúde” e “Urbanismo” aparecem em

três das oito agendas. Os temas menos abordados diretamente são “Economia” e “Empreendedorismo”, com menções em dois dos encontros analisados.

Outro indicador que pode interferir diretamente na variedade da programação de cada evento é o número de apoiadores. Enquanto os internacionais e nacionais contam com um número que varia de 100 a 200 apoiadores, eventos de menor porte não passam de 31 organizações parceiras.

4.2. Materiais sobre Cidades Inteligentes produzidos por empresas privadas

Outra forma de aproximação com gestores públicos utilizada especialmente por empresas de tecnologia está na elaboração e divulgação de materiais sobre Cidades Inteligentes.

A diversidade de formatos, fontes e abrangências destes materiais varia de acordo com seu autor e objetivo, podendo partir de um portfólio de produtos a um estudo analisando dados colhidos em diferentes países. Para a reflexão proposta neste trabalho foram selecionados os formatos de “white paper” e “estudo” que contemplem exemplos de diferentes regiões do mundo. Tais formatos não se limitam a um propósito estritamente de *marketing* por trazerem dados e reflexões sobre o tema a que se propõem discorrer, embora a promoção de seu autor esteja intrinsicamente ligada à produção do material.

Tabela 3 – Materiais sobre Cidades Inteligentes (arquivos selecionados)

Nome	Autor	Ano
Cidades digitais: criando a nova infraestrutura pública	Cisco	2017
Nosso futuro depende de infraestruturas inteligentes	Siemens	2014
Smart cities: a tecnologia como transformador dos espaços urbanos	Promon Logicalis	2015
Microsoft CityNext	Microsoft	2017
O alicerce da cidade inteligente: eficiência urbana	Schneider Electric	2013
A vision of smarter cities	IBM	2009

Fonte: o autor

É característica comum entre cinco dos seis materiais da tabela 3 apresentar números sobre projeções e estimativas para o futuro das Cidades Inteligentes. Para justificar a discussão, o crescimento da população urbana frente à rural em todo mundo é apresentado na introdução de metade dos materiais analisados e

serve como ponto de partida para reforçar a necessidade de olhar para a cidade do futuro sob o conceito de Cidades Inteligentes.

As empresas autoras fazem uso de resultados de pesquisas próprias realizadas mundo afora, exemplo do material da *Cisco* “Cidades digitais: criando a nova infraestrutura pública” onde o texto que defende transformação digital apresenta uma pesquisa afirmando que menos da metade da interação dos mais de 3 mil entrevistados com seus governos acontecia por meios digitais.

Outro ponto em comum é a interseção entre argumentação fundamentada com dados de pesquisas autorais ou externas com a apresentação de produtos do autor. Esta apresentação aparece na forma de citação direta ou com alguma aplicação prática, os chamados “cases”, onde é atribuído ao produto em questão um benefício à cidade na forma de economia de recurso ou ganho de produtividade. Um exemplo está no material “Nosso futuro depende de infraestruturas inteligentes” da *Siemens*. Entre os produtos apresentados está o trem sem condutor adotado pelo metrô de Paris. A empresa afirma que a implantação dos veículos reduziu o intervalo entre composições em 20% além de elevar a capacidade de transporte em 70 mil passageiros durante os horários de pico e reduzir o consumo de energia em 15%.

Dos seis materiais analisados, apenas aquele produzido pela consultoria *Promon Logicalis* tem autores brasileiros e traz o texto em duas línguas, português e espanhol, para poder ser distribuído nos dez países da América Latina onde a empresa tem representação. Os demais materiais trazem na assinatura o endereço de escritórios fora do Brasil, geralmente nos Estados Unidos e Europa. Alguns são produzidos totalmente em inglês, embora façam referências a países de diferentes línguas e regiões, sugerindo que sua distribuição exceda um único mercado ou país, caso do “Microsoft CitiNext”, material que apresenta as frentes de atuação da área homônima da empresa voltada para Cidades Inteligentes. O texto traz exemplos de aplicações na Argentina, Estados Unidos, França, China e Egito.

As empresas autoras mostram sua presença internacional com a diversificação dos exemplos e dados apresentados nos materiais. Diferentes países e áreas de atuação são evocados para endossar os argumentos e benefícios dos produtos apresentados em cada material. O fato dos materiais não limitarem a discussão sobre Cidades Inteligentes a um único país ou região corrobora com a presença internacional das empresas autoras e da difusão do conceito de Cidades Inteligentes mundo afora. O texto da *Schneider Electric* “O alicerce da cidade inteligente: eficiência urbana” afirma que a empresa já implementou mais de 200 projetos de Cidades Inteligentes em todo o mundo.

Já o material da IBM “A vision of smarter cities” não apresenta seus produtos e serviços diretamente, mas se propõe a trazer o entendimento da empresa sobre Cidades Inteligentes ao olhar para as cidades sob o que classifica como seis “core systems”: pessoas, negócios, transporte, comunicação, água e energia. Segundo o texto, estes sistemas estão interconectados e, quando em sinergia, trazem eficiência para a cidade. Exemplos de aplicações em cada sistema são descritos junto com dados de fontes não privadas que corroboram com o olhar da cidade como um conjunto de sistemas.

4.3. Dados sobre a aderência das cidades brasileiras ao conceito de Cidades Inteligentes

Dois *rankings*, um brasileiro e um internacional, foram escolhidos para colher dados sobre as cidades brasileiras: o *Connected Smart Cities* elaborado pela consultoria nacional *Urban Systems* e o *IESE Cities in Motion Index* de autoria da Universidade de Navarra, na Espanha.

Entre eles, o *Connected Smart Cities*, que em 2018 elegeu a cidade de Curitiba com a mais inteligente do Brasil, analisa 70 indicadores de 11 eixos temáticos. Em sua 4ª edição, o *ranking* colhe informações de 100 dos mais de 5,5 mil municípios do país usando dados de instituições públicas. Anualmente o *ranking* é atualizado e apresenta variações entre os primeiros colocados. Desde sua concepção, é usado como ponto de partida para a discussão de Cidades Inteligentes em evento homônimo descrito anteriormente.

Fora do Brasil, o *Cities in Motion Index* mede a inteligência de cidades em todo mundo e serviu de referência para a elaboração do *ranking Connected Smart Cities*. A edição de 2018 colheu dados de 165 cidades de 80 países, sendo seis brasileiras: Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Salvador e Belo Horizonte. Para eleger as cidades mais inteligentes, o *ranking* é calculado com o que chama de nove dimensões. Estas dimensões são desdobradas em 83 indicadores que elegeram a cidade de Nova York como a mais inteligente do mundo na última edição da pesquisa. A cidade de Curitiba, eleita pelo *ranking* brasileiro *Connected Smart Cities* como a mais inteligente do país, aparece na 135ª posição, a terceira cidade mais bem posicionada entre as brasileiras, atrás de Rio de Janeiro (126ª) e São Paulo (116ª), a líder entre as cidades do país.

A disparidade de resultados, ainda que comparando apenas cidades do Brasil, mostra que a escolha de indicadores e, antes disso, do conceito de Cidades Inteligentes, acaba por beneficiar ou prejudicar segmentos de atuação de empresas

que trabalham com produtos e serviços de Cidades Inteligentes ou até aquelas que não estejam diretamente ligadas ao conceito. Um exemplo está em dois dos indicadores usados pelo *Cities in Motion Index*. Na dimensão tecnologia, o estudo usa o número de lojas da fabricante de celulares *Apple* como indicador. Já na dimensão alcance internacional, um dos indicadores mede a quantidade de restaurantes da rede norte-americana *Mc Donald's*. Cidades que eventualmente não disponham de representações de uma dessas empresas acabam prejudicadas na somatória final de pontos, caso das cidades brasileiras que não contam com lojas da *Apple*.

Tabela 4 – Posições das cidades brasileiras dentre os eixos temáticos convergentes do IESE *Cities in Motion Index* 2018 (CIMI) e *Connected Smart Cities* 2018 (CSC)

	Economia		Meio ambiente		Governança		Urbanismo		Tecnologia		Mobilidade		Ranking geral	
	CIMI	CSC	CIMI	CSC	CIMI	CSC	CIMI	CSC	CIMI	CSC	CIMI	CSC	CIMI	CSC
São Paulo	155	7	90	17	121	7	34	1	72	4	88	1	116	2
Rio de Janeiro	160	3	102	26	77	19	36	+50*	88	1	133	3	126	6
Curitiba	161	9	65	20	132	1	116	2	117	3	109	7	135	1
Brasília	163	+50*	82	35	125	2	127	+50*	142	38	61	2	138	14
Salvador	164	+50*	86	14	140	9	120	+50*	152	23	132	6	147	17
Belo Horizonte	162	24	120	3	142	22	134	22	140	7	149	8	151	7
Média	161	24	90,8	19,2	123	10	94,5	29	119	12,7	112	4,5	136	7,83
Amplitude	136,8		71,7		112,8		65,5		105,8		107,5		127,7	

Fonte: o autor

*Embora analise 100 cidades brasileiras, cada eixo temático do *Connected Smart Cities* ranqueia apenas as 50 cidades mais bem colocadas.

Além das cidades mais inteligentes, ambos os *rankings* ainda elegem as cidades com maior desempenho entre os diferentes conjuntos de indicadores que formam cada estudo. Os dois estudos mostraram que as cidades vencedoras (Curitiba e Nova York) não apresentaram o melhor desempenho em todas as frentes analisadas, mas na somatória final dos pontos. No estudo brasileiro, Curitiba também aparece com o melhor desempenho em Governança, eixo também medido pelo estudo espanhol, onde a cidade está no 132º lugar na classificação geral, atrás de três cidades brasileiras: Rio de Janeiro (77º), São Paulo (121º) e Brasília (125º).

Urbanismo, o eixo com menor amplitude, traz as duas melhores posições de cidades brasileiras no CIMI, com São Paulo na 34ª posição e Rio de Janeiro na 36ª. No CSC, a capital paulista recebeu a primeira colocação atribuída, segundo

o estudo, à aplicação de leis de uso e ocupação do solo e o plano diretor que traz orientações para o crescimento da cidade até 2030. Por outro lado, este é o eixo com a pior média de colocação no CSC entre os eixos temáticos convergentes: 29. Rio de Janeiro, Brasília e Salvador não aparecem entre as 50 cidades com a melhor pontuação em Urbanismo no *ranking* CSC.

4.4. Organização dos atores privados por meio de associações de classe e suas iniciativas de contato com o poder público

No âmbito das organizações sociais, as associações de classe apresentam diferentes composições, podendo ser formadas majoritariamente por políticos em cargos eletivos do legislativo até aquelas que representam formalmente o setor privado de tecnologia da informação e comunicação (TIC). A forma prática de como abordam as Cidades Inteligentes varia do apoio ou realização de eventos setoriais - normalmente ligados à tecnologia - até a interlocução direta com diferentes representantes do setor público, seja na esfera federal, estadual ou municipal.

As ações identificadas podem ser classificadas em três frentes que se complementam e contribuem direta ou indiretamente para trazer retorno a associados e parceiros das entidades. A primeira forma engloba ações diretas de persuasão, exemplo de reuniões entre representantes das associações e membros do poder público e participação em consultas públicas. O segundo formato pode ser classificado como ativação da opinião pública, indiretamente contribuindo para os objetivos da associação, cuja ação costuma se traduzir em artigos, entrevistas e demais aparições na imprensa ou material produzido com o propósito de ser divulgado, tais como manifestos, cartas abertas e estudos.

Um terceiro conjunto de iniciativas envolve ações de aproximação na forma de eventos setoriais. Os eventos citados neste trabalho são exemplos de como se dá essa dinâmica.

Entre as associações com representatividade e que estão envolvidas no debate sobre Cidades Inteligentes está a *Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação* (Brasscom), com 68 empresas e 24 instituições associadas. A Brasscom desenvolve ações nas três frentes descritas acima. Para a elaboração do Plano Nacional de Internet das Coisas (IoT), elaborado pelo Ministério de Ciências, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC), a associação elaborou um material onde apresenta seus argumentos para a construção de diretrizes para o plano e traz referências internacionais consideradas

bem-sucedidas. No documento, o termo “Cidades Inteligentes” aparece nove vezes sob diferentes perspectivas. Segundo o texto, o desenvolvimento de tecnologias relacionadas à IoT está diretamente relacionado às Cidades Inteligentes, com exemplos em diferentes países. “*Governos em todo o mundo veem resultados encorajadores dos projetos pioneiros de Cidades Inteligentes, e cada vez mais estão identificando objetivos específicos para projetos de IoT [...]*” (BRASSCOM, 2017). A Brasscom está entre as mais de 70 instituições que formam a Câmara de Gestão e Acompanhamento do Desenvolvimento de Sistemas de Comunicação Máquina a Máquina e Internet das Coisas (Câmara IoT), criado pelo MCTIC para debater o tema e cujo plano em desenvolvimento definiu quatro ambientes prioritários: saúde, rural, indústrias e cidades (GONTIJO, 2018).

Entre as ações de ativação da opinião pública, a Brasscom apoiou publicamente as edições feitas pelo Senado no Projeto de Lei (PL) 5.587/16 que regulamentava o transporte por aplicativos em cidades brasileiras. Antes de seguir para a tramitação da Câmara dos Deputados e sanção presidencial, os senadores realizaram duas edições no texto apoiadas pela associação em manifesto público (BRASSCOM, 2018). O argumento da Brasscom defendia a legislação como um incentivo à inovação tecnológica para as Cidades Inteligentes. A argumentação pró PL afirmava que é característica das Cidades Inteligentes o uso de tecnologias em diferentes serviços públicos, entre eles o de transporte. O texto foi aprovado na Câmara em fevereiro de 2018 e sancionado pelo então presidente Michel Temer em seguida.

Entre as ações de aproximação, a Brasscom apoiou e participou de diferentes eventos sobre Cidades Inteligentes, entre eles o *Smart City Expo Curitiba*, um dos maiores do setor, e o *Connected Smart Cities 2018*, onde realizou um *workshop* próprio dentro da agenda do evento para debater tecnologias para o desenvolvimento de Cidades Inteligentes.

Uma segunda entidade autora de ações na área de Cidades Inteligentes, a Associação Brasileira das Empresas de Software (ABES) representa quase duas mil empresas de diferentes portes. Além de compartilharem alguns associados em comum, ABES e Brasscom realizam ações em conjunto e estão presentes nos mesmos eventos e órgãos do governo federal. As duas entidades fazem parte da Câmara IoT, são patrocinadoras frequentes de eventos como o *Connected Smart Cities* e assinam documentos públicos em conjunto, exemplo do “Manifesto por um Brasil Digital e Conectado” (ABES, ASSESPRO, BRASSCOM, CONTIC, FENAINFO, PD, TELEBRASIL, 2018) onde pedem uma política nacional de Cidades Inteligentes para tornar o país mais conectado.

Dada à representatividade da associação, durante a campanha presidencial de 2018 a ABES realizou um evento que contou com a presença de alguns candidatos. Henrique Meirelles (MDB), João Amoêdo (NOVO), José Maria Eymael (DC) e Kátia Abreu (do PDT, então candidata a vice na chapa de Ciro Gomes), além do ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Carlos Ayres Britto participaram do Seminário *Brasil 2022* e receberam um conjunto de propostas para o setor de tecnologia formulado pela associação. Novamente, a ação foi desenvolvida com a parceria da Brasscom (ABES, 2018).

Entre as ações diretas de persuasão, em janeiro de 2019 a diretoria da ABES se reuniu pessoalmente com o ministro do MCTIC, Marcos Pontes. No encontro realizado na sede do Ministério, a entidade apresentou um panorama do setor que representa e discutiu anseios sobre a legislação que o impacta. Embora o contato com membros do poder público seja frequente, ABES e Brasscom não parecem apoiar campanhas eleitorais diretamente. As duas associações não estão entre as entidades com registro de doações financeiras a candidatos ao legislativo nas eleições de 2018 e 2014.

O debate sobre Cidades Inteligentes ainda conta com outras organizações cuja presença da iniciativa privada é apenas indireta. A *Frente Parlamentar Mista em Apoio às Cidades Inteligentes e Humanas* foi criada em 2016 pelo deputado federal do PSDB por São Paulo Vitor Lippi. Os trabalhos da Frente estão vinculados à atuação do parlamentar na Comissão de Ciência e Tecnologia da Câmara dos Deputados. São 254 deputados e 4 senadores de diferentes partidos na lista de signatários da entidade.

Sua atuação mais recente pode estar no PL 10762/2018 que cria o *Serviço Social e Serviço de Aprendizagem da Tecnologia da Informação e Comunicação* (Setic) cuja autoria é assinada por seis parlamentares signatários da Frente: Odorico Monteiro (PSB/CE), Vitor Lippi (PSDB/SP), Margarida Salomão (PT/MG), Alessandro Molon (PSB/RJ), Eros Biondini (PROS/MG) e Izalci Lucas (PSDB/DF) (HAJE, 2018). Ainda em tramitação, o PL que cria a Setic prevê a formação de seu conselho diretor formado pela Brasscom, ABES, entre outras entidades do setor.

5. Conclusão

A análise de diferentes autores mostra que a conceituação de Cidades Inteligentes ainda segue em debate. É possível tirar conclusão similar ao observar a variedade de empresas que se prestam a classificar seus produtos como soluções para Cidades Inteligentes e os variados formatos de interação com agentes públicos, especialmente da esfera municipal. Com o amadurecimento do conceito, sua

lógica de abrangência pode sofrer transformações para mais setores da economia ou ainda se tornar mais específico do que é hoje e assim despertar o interesse de uma quantidade menor de atores.

O amadurecimento deste debate pode ser atribuído em partes aos formatos descritos neste trabalho, como a realização de eventos setoriais e suas mesas redondas com autoridades e iniciativa privada, ou com a produção de materiais por parte das empresas de tecnologia apresentando dados e informações sobre setores específicos que ajudam a formar o conceito de Cidades Inteligentes e que poderiam não ser vistos por tomadores de decisão do setor público se não fossem apresentados desta forma. Já os *rankings* de Cidades Inteligentes no Brasil e no mundo podem ser usados por ambos os lados para o processo de convencimento sobre a necessidade de se olhar as Cidades Inteligentes com atenção – e fazer com que as cidades brasileiras invistam parte do orçamento em projetos relacionados ao tema.

Já as associações de classe desempenham um papel de interlocução conjunta frente ao poder público. Unidas em uma mesma entidade por interesses comuns, as empresas de TIC têm mais poder de fogo para aprovar projetos de lei de seu interesse, incentivar políticas públicas de fomento a determinadas áreas com as quais têm relação direta e contribuir ativamente com o debate sobre Cidades Inteligentes sem necessariamente expor marcas, pessoas ou projetos. As associações de classe se mostram como viabilizadoras de aproximações com o poder público, seja para a venda direta de produtos e serviços ou para a deliberação de algum interesse.

A exemplo de outros setores protagonistas da economia brasileira, o setor de TIC mostra interesse em se aproximar do poder público para promover o conceito de Cidades Inteligentes e assim comercializar produtos e serviços relacionados. Em diferentes frentes, com diferentes ações, as empresas de tecnologia vêm participando ativamente das tomadas de decisão no setor público quando o assunto remete às Cidades Inteligentes e suas verticais.

6. Referências Bibliográficas

ABES. *Com a presença de presidentiáveis e do ex-ministro Britto, eventos debatem transformação digital*. ABES Software, 2018. Disponível em: <<http://www.abessoftware.com.br/noticias/com-a-presenca-de-presidentiaveis-e-do-ex-ministro-britto-eventos-debtem-transformacao-digital>>. Acesso em: 20 Janeiro 2019.

- ABES, ASSESPRO, BRASSCOM, CONTIC, FENAINFO, PD, TELEBRASIL. *Por um Brasil digital e conectado*. **Brasscom**, 2018. Disponível em: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://brasscom.org.br/wp-content/uploads/2018/06/P-2018-03-12-Manifesto-Brasil-Digital-Conectado-v46-Entidades.pdf&hl=pt_BR>. Acesso em: 20 Outubro 2019.
- ARAÚJO, I. *Songdo: Uma cidade inteligente totalmente controlada via internet*. **Pensamento Verde**, 2013. Disponível em: <<https://www.pensamentoverde.com.br/sustentabilidade/songdo-cidade-inteligente-totalmente-controlada-via-internet/>>. Acesso em: 21 out. 2018.
- BRASSCOM. *Contribuições da Brasscom à Consulta Pública – Plano Nacional de Internet das Coisas (IoT)*. Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (Brasscom). São Paulo, p. 53. 2017.
- BRASSCOM. *A revolução digital no Brasil e os aplicativos de intermediação de transporte individual privado*. **Brasscom**, 2018. Disponível em: <<https://brasscom.org.br/revolucao-digital-no-brasil-e-os-aplicativos-de-intermediacao-de-transporte-individual-privado/>>. Acesso em: 20 Janeiro 2019.
- CITIES, C. S. Rodadas de negócios. *Connected Smart Cities*, 2018. Disponível em: <<http://www.connectedsmartcities.com.br/rodadas-de-negocios-2>>. Acesso em: 21 Outubro 2018.
- COHEN, B. Fast Company. *Site da Fast Company*, 19 Setembro 2012. Disponível em: <<https://www.fastcompany.com/1680538/what-exactly-is-a-smart-city>>. Acesso em: 14 Junho 2016.
- FARHAT, S. *Lobby. O que é. Como se faz*. São Paulo: ABERJE, 2007.
- GALAN, G. *Relações Governamentais & Lobby. Aprendendo a Fazer*. São Paulo: ABERJE, 2012.
- GONTIJO, J. *IoT.Br Plano Nacional de Internet das Coisas*. **Câmara dos Deputados**, 2018. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci/Eventos/2018/2018-11-06-seminario-internet-das-coisas/jose-gontijo-mctic>>. Acesso em: 20 Janeiro 2019.
- HAJE, L. *Projeto cria serviço de aprendizagem para trabalhadores em tecnologia da informação*. **Câmara dos Deputados**, 2018. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/TRABALHO-E-PREVIDENCIA/570267-PROJETO-CRIA-SERVICO-DE-APRENDIZAGEM-PARA-TRABALHADORES-EM-TECNOLOGIA-DA-INFORMACAO.html>>. Acesso em: 20 Janeiro 2019.

LAZZARINI, S. G. *Capitalismo de Laços: Os donos do Brasil e suas conexões*. São Paulo: ELSEVIER, 2011.

LEITE, C. Cidade reinventada. Cidade inovadora. Cidade criativa. In: LEITE, C. *Cidades Sustentáveis, Cidades Inteligentes*. Porto Alegre: Bookman, 2012. p. 9.

LE MOS, A. *Cidades Inteligentes*. **GV-executivo**, São Paulo, Abril 2013. 46-49.

MANCUSO, W. P. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: Empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Edusp, 2007.

MANCUSO, W. P.; GOZETTO, A. C. O. *Lobby: instrumento democrático de representação de interesses?* **Revista Organicom**, São Paulo, p. 121, 1º semestre 2011. ISSN 14.

PANHAN, A. M.; MENDES, L. D. S.; BRED A, G. D. *Construindo Cidades Inteligentes*. In: PANHAN, A. M.; MENDES, L. D. S.; BRED A, G. D. *Construindo Cidades Inteligentes*. Curitiba: Appris, 2016. p. 53.

SANTOS, L. A. *Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas - análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. Universidade de Brasília. Brasília, p. 542. 2007.

SGOBBI, S.; STIVELBERG, D. *Projeto de Lei ameaça mobilidade*. **A Tarde**, Salvador, n. 8, Outubro 2018.

URBAN SYSTEMS. *Ranking Connected Smart Cities*. **Site da Urban Systems**, 2018. Disponível em: <https://conteudo.urbansystems.com.br/csc_urban_atual>. Acesso em: 15 Outubro 2018.

VELOSO, T. *Visitamos o Centro de Operações do Rio de Janeiro*. **Tecnoblog**, 2013. Disponível em: <<https://tecnoblog.net/108550/centro-de-operacoes-rio/>>. Acesso em: 21 out. 2018.

A ausência de mulheres nos cargos de direção nos Sindicatos de São Paulo: as possíveis causas para a baixa representatividade nos três maiores sindicatos da CUT¹

Isis Torres Munhoz²

Graziele Silotto³

Resumo

Sindicatos são responsáveis pela representação dos interesses dos trabalhadores no sistema capitalista. Mas num cenário de divisão do trabalho, em que o gênero feminino é associado à esfera da reprodução social, mulheres nem sempre têm suas demandas de trabalho atendidas, o que retroalimenta a desigualdade de gênero no mundo do trabalho. Assim, este trabalho tem dois objetivos. O primeiro é investigar a hipótese de que esta não-representação feminina pode estar associada à ausência de mulheres nas direções sindicais. E o segundo é compreender os motivos pelos quais estas mulheres não adentram esta esfera na prática, mesmo quando há diretrizes de paridade de gênero. Analiso três sindicatos associados à representação supostamente i. predominantemente feminina (Apeoesp), ii. mista (Bancários) e iii. masculina (Metalúrgicos do ABC). Os dados comprovam

-
- 1 Esse trabalho é uma versão do trabalho de conclusão de curso de Isis Torres Munhoz. Agradecemos a leitura e comentários de Humberto Dantas, Carla Dieguéz e toda a equipe de professores da *Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo*. Agradecemos também as contribuições de Beatriz Rodrigues Sanchez que, gentilmente, comentou e fez sugestões valiosas para essa versão do trabalho.
 - 2 Isis Torres é jornalista, graduada pela *Universidade Anhembi Morumbi*, especialista em Ciência Política pela *Fundação Escola Sociologia e Política de São Paulo* (FESP-SP). Trabalha na área de comunicação e atua em Sindicatos, Associações, Centrais Sindicais e organizações do Terceiro Setor.
 - 3 Grazielle Silotto é cientista política, doutoranda em Ciência Política na *Universidade de São Paulo* (USP), onde também obteve seu diploma de Mestre em Ciência Política e bacharel em Ciências Sociais. É pesquisadora do *Centro Brasileiro de Análise e Planejamento* (Cebap) e professora de pós-graduação em Ciência Política na *Fundação Escola Sociologia e Política de São Paulo* (FESP-SP). Sua pesquisa é focada em instituições políticas brasileiras, com foco em eleições, estratégias políticas e partidárias.

um esvaziamento da figura feminina nos cargos de direção executiva. Evidências qualitativas corroboram os números apresentados. Em entrevistas, mulheres sindicalistas apontaram questões como assédio, discriminação e violência de gênero. Como contribuição, este trabalho traz evidências de que existe um problema estrutural para garantir a participação efetiva das mulheres, assim como atenção especial às pautas que endossam as necessidades femininas, o que garantiria a equidade na esfera sindical e, conseqüentemente, no mundo do trabalho.

Palavras-chave: sindicatos; gênero; trabalho; representação

I. Introdução

O desenvolvimento humano sempre esteve ligado ao trabalho. Tal ligação tem implicações de fundamentos éticos, sociais, religiosos e, sobretudo, econômicos. Em relação aos fundamentos econômicos há pelo menos três pontos de diferenciação do modelo capitalista das demais formas de organização da sociedade que o antecederam (DEDECCA, 2004). A primeira delas é o caráter “compulsório” do trabalho, isto é, a submissão forçada ao trabalho como meio de subsistência. Quando não há propriedade dos meios de produção, o indivíduo é obrigado a vender a sua força de trabalho como forma de sobrevivência, de consumir o necessário para a sua vida.

A segunda característica se refere ao tempo do trabalho. A organização do sistema capitalista organiza a ocupação e toda a vida do trabalhador, sendo que no primeiro centra-se a administração do cotidiano. Essa organização se dá a critério de uma classe de homens responsáveis pela administração e/ou gerência do processo produtivo. Ou seja, o tempo da vida é uma função do seu tempo de trabalho. Nessa perspectiva, o sistema capitalista é o detentor do trabalho e do tempo e é nessa medida — de tempo e trabalho —, sobretudo, que se compreende a vida humana.

Entretanto, ainda que o sistema econômico estabeleça o ritmo da vida, ou seja, a extensão do tempo na medida do trabalho, ele não é capaz de alterar a extensão do dia. Ainda que isso pareça uma mera platitude, essa observação tem uma dimensão importante. Mesmo com a invenção da energia elétrica (que possibilitou o trabalho também no período noturno), até tecnologias de ponta, como o processo de robotização da produção, o ritmo da vida continua sendo delimitado pelo dia, de 24h. Disso decorre uma terceira característica essencial: tendo em vista a extensão fixa do dia, é necessário que haja uma divisão do tempo que

proporcione espaço para a produção econômica, mas também para a reprodução social, física e mental do trabalhador.

O tempo, portanto, tem dimensão central. Norbert Elias define o tempo como sendo

“a relação que um grupo humano, ou qualquer grupo de seres vivos dotado de uma capacidade biológica de memória e de síntese, estabelece entre dois ou mais processos, um dos quais é padronizado para servir aos outros como quadro de referência e padrão de medida” (Elias, 1998b, pp. 39-40).

O tempo para reprodução econômica se refere àquele destinado ao trabalho remunerado, que gera os meios de subsistência voltado ao consumo, incluindo o gasto com o deslocamento para empreendê-lo. O tempo para reprodução social e familiar engloba as atividades de lazer, sono e de organização familiar (DEDECCA, 2004): toda a vida “residual”, daquilo que está fora da esfera produtiva, no âmbito privado. Mas essa divisão do tempo não acontece de forma equitativa para todos.

O tempo da reprodução econômica sempre fora tradicionalmente masculino: homens trabalhavam fora de casa para prover sustento à sua família (Hirata, 2004) e, como consequência, o tempo de reprodução social da mulher era tomado por atividades da esfera familiar. Os cuidados com idosos, crianças, e afazeres domésticos estão associados historicamente ao trabalho característico do sexo feminino.

Mesmo com o (crescente) acesso das mulheres ao mundo do trabalho, existe uma segregação ocupacional. Os homens predominam nas especialidades de maior prestígio e remuneração, e o tempo masculino é ocupado prioritariamente fora do ambiente doméstico.

Já as mulheres, segundo Leone e Teixeira (2010), enfrentam barreiras invisíveis no âmbito laboral, como a dificuldade de ascender para cargos de chefias, assim como delas é exigido um maior índice de escolaridade para ocupações consideradas mais adequadas às mulheres (LEONE E TEIXEIRA, 2010) - o tempo das mulheres é o tempo social, o tempo doméstico.

Além disso, a esfera pública fora, desde sempre, construída politicamente como um local essencialmente masculino. Miguel (2011) vai além e ainda aponta existir uma coincidência entre as visões e a experiência de mundo, de forma que, quando olhamos para a política e a entendemos como terreno exclusivo de homens, sendo que esta foi feita por e para eles, a exclusão do feminino se torna algo natural. Sendo a esfera política lugar de domínio masculino, apesar da

implementação de cotas para garantia de 30% de representação feminina, é de se esperar que haja uma deficiência de políticas públicas que priorizem os direitos e as necessidades das mulheres.

Por extensão do argumento, esse mesmo fenômeno pode se aplicar a outras esferas, como a do trabalho. Sendo a econômica um ambiente intrinsecamente masculino, mulheres que adentram nessa esfera enfrentam diversas dificuldades, como jornadas duplas de trabalho (MADALOZZO, MARTINS e SHIRATORI, 2010), mas sobretudo aquelas que derivam da sub-representação de seus interesses em políticas trabalhistas e postos de lideranças no meio sindical (YANNOULAS, 2002).

Com um número baixo de mulheres nas lideranças dos movimentos sindicais, seus interesses ganham pouco destaque nas pautas dessas organizações. Assim, ainda que existam conquistas, elas não são suficientes aos problemas do gênero feminino. A hipótese de que “sindicato não é lugar de mulher” (YANNOULAS, 2002, p.68) deixa pouco espaço para demandas específicas de gênero, e pouco espaço também para conquistas sensíveis de fato aos problemas que mulheres enfrentam ao adentrar na esfera do tempo de reprodução econômica.

No intuito de compreender melhor esse fenômeno, este trabalho tem dois objetivos. O primeiro é analisar se existe, de fato, uma diferenciação/discriminação da questão de gênero no interior dos sindicatos, especificamente analisando o número de mulheres nos cargos de direção executiva nessas organizações. Nessas entidades é que são pautadas as necessidades dos trabalhadores, frente à conquista de direitos no mundo do trabalho. E o objetivo é analisar se a composição burocrática desses órgãos contribui para a discriminação de gênero na esfera do trabalho. Um segundo objetivo é, caso essas diferenças existam, entender suas dimensões, impactos e mecanismos de acordo com as sindicalistas, por meio de entrevistas.

Conforme o argumento da divisão sexual do trabalho, e da distinção de gênero nas diferentes ocupações, serão analisados três sindicatos. Um cuja profissão é mais ligada à esfera feminina: sindicato de professores; outro tradicionalmente masculino, sindicato de metalúrgicos; e outro supostamente misto, o sindicato dos bancários. Analisarei três desses sindicatos ligados à Central Única dos Trabalhadores, maior central do país e da América Latina: Sindicato dos Professores de Ensino Oficial do Estado de São Paulo – APEOESP, Sindicato dos Bancários e Financieiros de São Paulo, Osasco e Região – Bancários e Sindicato dos Metalúrgicos do ABC – SMABC entre 2003 e 2019.

Além do número de sindicalizados, a CUT se apresenta como um caso interessante dada a aprovação, em 1993, da cota de gênero estipulando o mínimo de 30% e o máximo de 70% para a composição de seu quadro de direção. Em 2013, após anos de debate, ficou estabelecida a regra de paridade para a CUT nacional e as estaduais, ou seja, a diretoria seria formada por 50% homens e 50% mulheres, regra que entrou em vigor a partir de 2015 com a nova direção.

II. Questões teóricas: gênero e trabalho

Histórica e culturalmente, especialmente dentro da sociedade capitalista, sempre coube à mulher a responsabilidade pelos cuidados com a casa e com a família, independentemente de sua idade, condição de ocupação e nível de renda. O trabalho doméstico recaía sobre as mulheres com base no discurso, vivo até hoje, da naturalidade feminina para o cuidado. Essa atribuição social do cuidado ao feminino, primeiramente, limitou a vida das mulheres ao espaço privado, e posteriormente, com as transformações socioeconômicas e a busca de independência feminina, marcou desvantagens em relação aos homens na atuação econômica e social. (GUEDES & SOUSA 2016, p. 125)

A primeira bandeira de luta do movimento operário, abordava a limitação da jornada diária de trabalho, história que ficou simbolizada com o enforcamento de 5 operários na cidade de Chicago em 1º de maio de 1886. O tema se fez presente na primeira Convenção Internacional do Trabalho, estabelecida pela OIT (Organização Internacional do Trabalho) em 1919. A intenção de controlar e limitar o tempo do trabalho é evidente na origem dos instrumentos de regulação, nas esferas nacionais e internacionais (DEDECCA, 2004).

Para além da extensão sobre o tempo econômico e social, na perspectiva de Daniel (2011), homens e mulheres atribuem-se de diversas atividades sob a ótica de serem biologicamente adequados a cada uma delas. Por essa visão, a diferença biológica dos sexos, representaria uma distinção das qualidades, habilidades e características para empenharem seus trabalhos. Portanto, a natureza dos corpos legitima os trabalhos como sendo ‘femininos’ e ‘masculinos’.

Tal princípio revela a segregação dos papéis sociais, divididos entre homens e mulheres. A mulher é ausente no mundo do trabalho, restrita aos cuidados domésticos, enquanto o homem assume os espaços de poder. Sendo assim, seu trabalho passa a ter mais valor econômico e social se comparado ao trabalho da mulher, tipificando o princípio de hierarquização (DANIEL, 2011).

O primeiro estágio da história em que houve uma significativa absorção da mão de obra feminina foi durante a Revolução Industrial, momento em que as fábricas contrataram mulheres com o objetivo de reduzir as despesas com salários, e para as trabalhadoras foi uma forma de contribuir com o sustento da família (LEAL, 2016.).

A participação feminina no mundo do trabalho e nos espaços de poder teve crescimento a partir do século XX, sendo resultado de uma combinação de fatores culturais e econômicos. Destaca-se o avanço da industrialização que modificou a estrutura produtiva, e a queda da taxa de fecundidade que proporcionou as mulheres encontrarem trabalhos na sociedade. (MELO & SABBATO, 2011).

No Brasil especificamente, em meados dos anos 1970, o mundo do trabalho sofria transformações nos modelos de organização, produção e gestão. Ao mesmo tempo, o cenário sócio-político presenciava a emergência de movimentos sociais, sindicais e outras formas de organizações dos trabalhadores. É neste período que o movimento feminista adentra no cenário político reivindicando direitos (GUIRALDELLI, 2007).

Diversas lutas marcaram a história do universo feminino. Em relação à garantia à educação no país, as mulheres conquistaram o direito de estudar além do primário em 1827. Em 1879, elas garantiram o ingresso na faculdade. O acesso à educação é um dos principais recursos para emancipação das mulheres, antes relegadas à esfera doméstica. Na área social e política, o direito ao voto feminino aconteceu após a Constituição de 1932, que assegurou a participação delas para escolher seus representantes.

Apontando outras conquistas não menos importantes, temos a comercialização da pílula anticoncepcional, que permitiu à mulher escolher sobre a gravidez. Diversas leis foram revogadas do Estatuto da Mulher Casada, permitindo que as mesmas não fossem mais obrigadas a obter a permissão do marido para trabalhar, e concedendo o direito à herança, o requerimento da guarda dos filhos e estendendo às mulheres o poder sob a esfera familiar, antes exclusivo dos homens. Ainda sob o aspecto jurídico, as mulheres conquistaram a Lei do Divórcio, que concedeu a liberdade para encerrar seus casamentos. A literatura enfatiza ainda que a globalização favoreceu o acesso ao emprego para as mulheres, porém com postos de trabalho precários (MELO e SABBATO, 2011). Sendo assim, a globalização modificou o lugar da mulher na economia e, consequentemente, houve mudanças nas esferas políticas e sociais para ambos os gêneros.

Com o relaxamento das fronteiras entre o mundo produtivo e reprodutivo, e a inserção das mulheres na esfera econômica, as responsabilidades privadas

deveriam ser revistas para que não houvesse uma sobrecarga feminina. Mas o ingresso das mulheres no mundo econômico não equilibrou as funções atribuídas aos sexos. Para Guedes e Sousa (2016), este processo reforça a desigualdade presente na sociedade, onde as mulheres compartilham a responsabilidade de suprir financeiramente a família, mas permanecem com a carga de trabalho da esfera privada quase inalterada.

Segundo os autores (GUEDES e SOUSA, 2016), esse movimento de saída do lar e inserção no âmbito laboral/público, configuram uma revolução incompleta, já que as mulheres ainda ficam com a responsabilidade quase que total das atividades na esfera reprodutiva, o que revela uma forte desigualdade da divisão sexual do trabalho, tal movimento é caracterizado pela jornada dupla ou até mesmo tripla feminina.

Tanto as mulheres saíram da vida doméstica para a pública quanto os homens saíram da pública para a privada (Amaral, 2005). Gutmann e Vigoya (2004) demonstram que esta divisão espacial tem se modificado muito nos últimos anos, com o crescimento das taxas educacionais das mulheres, fato que as torna qualificadas para o trabalho e para buscar exercer as atividades laborais para as quais estão qualificadas. Entretanto Connell (2004) esclarece que, apesar dessa maior participação das mulheres na vida pública, a maioria delas ainda exerce tarefa fortemente relacionada com os afazeres domésticos e ao ato de cuidar. Isso reforça uma divisão de trabalho no seio das organizações, em que gênero não restringe mais o acesso a espaços públicos ou privados, mas passa a ser definidor do que se pode executar dentro de cada um destes espaços (SOUZA, BIANCO E JUNQUILHO, 2015. p. 280)

II.1. Trabalho, gênero e poder

Na análise de Cordeiro (2015) compreende-se gênero como “um sistema de práticas sociais”, um processo que é produzido e reproduzido continuamente tendo impacto em todos os níveis de estrutura social e que existe independente da vontade do indivíduo. No processo de constituição da sociedade industrial, enfatizou-se a separação de tempo e espaço do trabalho, distinguindo-os entre os âmbitos da produção e reprodução sociais, o primeiro classificado como essencialmente masculino e o segundo como feminino. Desta forma a autora afirma que a própria distribuição temporal na sociedade industrial traz marcas de gênero.

A partir dos anos 60, deflagrou-se um movimento de mulheres cujo papel foi de extrema importância na discussão de gênero e relações de trabalho. Tal

movimento trouxe à tona a hierarquização das relações entre mulheres e homens e seus recorrentes conflitos. Para Lima (2004), é possível observar no debate sobre divisão sexual do trabalho, a contribuição da hierarquia para a subordinação da mulher, atribuindo a elas trabalhos diferenciados e desiguais. Tal divisão reside na apropriação, pelo mundo do trabalho, das relações de gênero dominante.

Essa discriminação de gênero na esfera do trabalho, a qual resulta em violenta exclusão e intolerância à diversidade e à diferença (PIOVESAN, 2005), se apresenta-se sob duas diferentes formas: uma direta, onde é visível a intenção de diferenciar os iguais, ou de tratar igualmente os opostos que necessitam tratamento especial; e outra indireta, quando não é necessária a intenção discriminatória, sendo suficiente que este seja o resultado. Desta forma, os critérios adotados podem ser neutros ou objetivos, mas na prática aflige desproporcionalmente determinados grupos vulnerabilizados, resultando em desigualdade (LIMA, 2004).

Ao se tratar de discriminação de gênero, o mundo do trabalho é potencializador desta questão. Como já afirmou Lima (2018), as mulheres sofrem com a desigualdade socioeconômica, recebem salários menores que os homens (PNAD, 2019), mas existem inúmeras injustiças, considerando que o contexto social laboral é um ambiente essencialmente de poder e subordinação. A face evidente dessa desigualdade pode ser vista na comparação dos rendimentos médios por gênero. A PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) contínua do terceiro trimestre de 2019 revelou que o rendimento médio mensal em nível nacional dos homens brasileiros é de R\$2.540,00 enquanto o das mulheres é de R\$2.008,00. Considerando apenas o estado de São Paulo, os homens ganham em média R\$ 3.290,00 e as mulheres R\$ 2.517,00, ou seja, 24,3% menos.

Mas, além disso, a diferenciação entre quem ocupa qual esfera aprofunda ainda mais esse cenário. O nível de ocupação dos homens, no Brasil, foi estimado em 64,6% e o das mulheres, em 45,9%. O comportamento diferenciado deste indicador entre homens e mulheres foi verificado nas cinco Grandes Regiões. É importante destacar que a população total do país é constituída por maioria feminina somando 51,7%. Diferente do que foi observado para as pessoas ocupadas, o percentual de mulheres na população desocupada foi superior ao de homens. No 3º trimestre de 2019 elas representavam 53,3% dessa população. Em todas as regiões, o percentual de mulheres na população desocupada era superior ao de homens.

Essa diferenciação se apresenta, ao fim e ao cabo, no que Hirata (2004) enfatiza como a feminilização da pobreza: as mulheres são mais pobres, desempregadas, e mais sujeitas à violência; elas ocupam uma posição subalterna de

poder político, ainda em diversas partes do mundo, são inferiores juridicamente na esfera familiar. Mesmo que existam leis que não permitam a discriminação, outros obstáculos culturais e religiosos impedem a relação de igualdade social entre homens e mulheres.

Este trabalho pretende avançar sobre a compreensão do esvaziamento das mulheres não só no mundo do trabalho, mas na esfera sindical. As questões que levam as mulheres a não ocuparem os cargos de direção dos sindicatos, relacionando as categorias profissionais ditas ‘masculinas’ e ‘femininas’ na esfera econômica. A intenção é verificar se as desigualdades na esfera econômica também se aplicam no universo do mundo sindical. As dificuldades que as mulheres enfrentam para adentrarem em cargos de chefia, o assédio moral e sexual, a violência psicológica, e o não empoderamento por parte de outras mulheres, são hipóteses que este trabalho irá analisar.

III. O que mostram os dados? Evidências quantitativas e casos de análise

A participação das mulheres no movimento sindical brasileiro ganhou força a partir dos anos 80 após a redemocratização do país (LEONE e TEIXEIRA, 2010). Em 1992 a taxa de pessoas sindicalizadas ocupadas era de 14% para as mulheres e 22% para os homens. Em 2017, de acordo com a PNAD contínua, as mulheres mantiveram os 14% e os homens representavam 14,7%. Na região Sudeste o percentual aumenta em 1,8% em relação aos homens sindicalizados.

Para avaliar a discriminação da questão de gênero no interior dos sindicatos, especificamente o número de mulheres nos cargos de direção executiva nessas organizações, serão utilizados como análise três sindicatos filiados à maior central sindical da América Latina e a 5ª maior do mundo, com 3.960 entidades filiadas; 7.933.029 trabalhadores associados e 25.831.443 de trabalhadores na base, a CUT⁴. Além de ser considerada a maior do país, a CUT foi a primeira central a adotar uma cota mínima de gênero para as direções da entidade.

4 Atualmente há 16.491 organizações de representação de interesses econômicos e profissionais no Brasil, sendo 15.892 sindicatos, 549 federações, 43 confederações e 7 centrais sindicais de acordo com estudos feitos pelo IPEA em 2016. Os sindicatos que representam os interesses dos trabalhadores somam 10.817 entidades, que correspondem a 65,6% do total das organizações. De acordo com dados apurados por Campos (2016), 73,8% das entidades representam trabalhadores urbanos, com concentração da região Sudeste (33,1%), Nordeste (27%) e Sul (23,8%). Estes sindicatos representam em sua maioria empregados, sendo 43,4% empregados privados e 17,4% empregados públicos.

Os sindicatos escolhidos foram a Apeoesp, os Bancários e os Metalúrgicos do ABC. A escolha destes sindicatos se deu porque, alargando o conceito da divisão sexual do trabalho, há categorias consideradas mais “femininas” e outras mais “masculinas”. À primeira esfera estão aquelas profissões ligadas ao ensino, à limpeza, à organização, aos cuidados, e assim por diante. À segunda, estão aquelas ligadas ao trabalho braçal pesado, à tecnologia, e a outras funções de poder. Assim, a escolha se deu, de forma que um fosse predominantemente considerado feminino (professores), outro masculino (metalúrgicos) e um supostamente misto (bancários).

III.1. Central Única dos Trabalhadores – CUT

A CUT - Central Única dos Trabalhadores – foi fundada em 28 de agosto de 1983, em São Bernardo do Campo, no estado de São Paulo. Com a presença de mais de cinco mil homens e mulheres a Central foi criada durante o 1º Congresso Nacional da Classe Trabalhadora (CONCLAT) e está organizada nos 26 estados e no Distrito Federal, formando as CUTs estaduais. A organização vertical se dá com os sindicatos de base e entidades sindicais separadas por ramo de atividade econômica, como sindicatos, federações e confederações.

De acordo com a história descrita pela Central, a CUT defende a liberdade e autonomia sindical com o compromisso e o entendimento de que os trabalhadores têm o direito de decidir livremente sobre suas formas de organização, filiação e sustentação financeira, com total independência frente ao Estado, governos, patronato, partidos, agrupamentos políticos, credos e instituições religiosas e a quaisquer organismos de caráter programático ou institucional.

A formalização da organização das mulheres no interior da Central, teve origem em 1986 com a criação da Comissão Nacional Sobre a Questão da Mulher Trabalhadora (CNMT), no 2º Congresso Nacional da CUT (CONCUT), com a intenção de enfrentar a discriminação no cotidiano no mundo do trabalho, inserindo demandas das mulheres na pauta da Central. No início dos anos 90 a entidade deu início ao debate sobre a proposta de descriminalização e legalização do aborto. Porém apenas em 1993, a CUT deu o primeiro passo para garantir a representação das mulheres no âmbito sindical com a aprovação de no mínimo 30% e máximo de 70% de cotas para os gêneros.

Nos anos seguintes a CUT lançou diversas campanhas com foco nas mulheres, como pela igualdade na vida, no trabalho e no movimento sindical e pelo combate à violência de gênero. Em 2003, após 17 anos de organização das mulheres no mundo sindical, a CNMT virou Secretaria Nacional da Mulher Trabalhadora, ganhando status de secretaria executiva. Em 2012, durante o XI

CONCUT, foi aprovada a paridade entre os gêneros para compor as próximas gestões da entidade; em 2015 foi a primeira vez que a direção foi composta por 50% de homens e 50% de mulheres, regra que vale também para as CUT's estaduais. O objetivo deste trabalho é entender, na prática, se isso acontece no interior dos sindicatos escolhidos.

III.1.2. Apeoesp - Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo

A Apeoesp foi fundada no dia 13 de janeiro de 1945, em São Carlos. De acordo com seu Estatuto, é uma entidade sindical sem fins lucrativos, integrada por docentes e especialistas em educação das redes públicas do Estado de São Paulo. As principais finalidades da entidade são: defender os interesses, direitos individuais e coletivos da categoria profissional que representa. A Apeoesp hoje é um dos maiores sindicatos da América Latina, e tem sua sede central na Capital e está representada em 93 regiões do Estado de São Paulo onde mantém subsedes – 10 na Capital, 17 na Grande São Paulo e 66 no Interior.

A base de sua categoria é aproximadamente de 350 mil pessoas, sendo por volta de 190 mil professores sindicalizados, de acordo com a CUT e o Ministério da Economia, dados apurados em setembro de 2019. A categoria, de acordo com o Dieese, é compreendida por 50 mil homens e 140 mil mulheres em números aproximados.

III.1.3. Bancários - Sindicato dos Bancários e Financieiros de São Paulo, Osasco e Região

O Sindicato dos Bancários foi fundado em 16 de abril de 1923. Representa atualmente mais de 120 mil trabalhadores de bancos públicos e privados que atuam nos seguintes municípios: São Paulo, Osasco, Carapicuíba, Barueri, Caucaia do Alto, Cotia, Embu, Embu Guaçu, Itapeverica da Serra, Itapevi, Jandira, Juquitiba, Pirapora do Bom Jesus, Santana do Parnaíba, São Lourenço da Serra, Taboão da Serra, Vargem Grande Paulista.

A entidade concentra mais de 25% de toda a categoria no Brasil – atualmente são cerca de 465 mil bancários. De acordo com dados do Sindicato e do Ministério do Trabalho, a base ultrapassa 122.000 mil bancários, sendo 44.939 pessoas filiadas à entidade. A categoria de base é composta por 60 mil homens e 62 mil mulheres aproximadamente, segundo levantamento do Dieese.

III.1.4. Metalúrgicos – Sindicato dos Metalúrgicos do ABC

O SMABC foi fundado em 1933, por metalúrgicos de toda região do ABC. Com a instalação da indústria automobilística, a entidade se desmembrou e, em 1959, foram fundados o Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e o de Diadema, que atuaram juntamente com o originário Sindicato dos Metalúrgicos de Santo André, até a reunificação de 1993, quando foi criado, então, o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC.

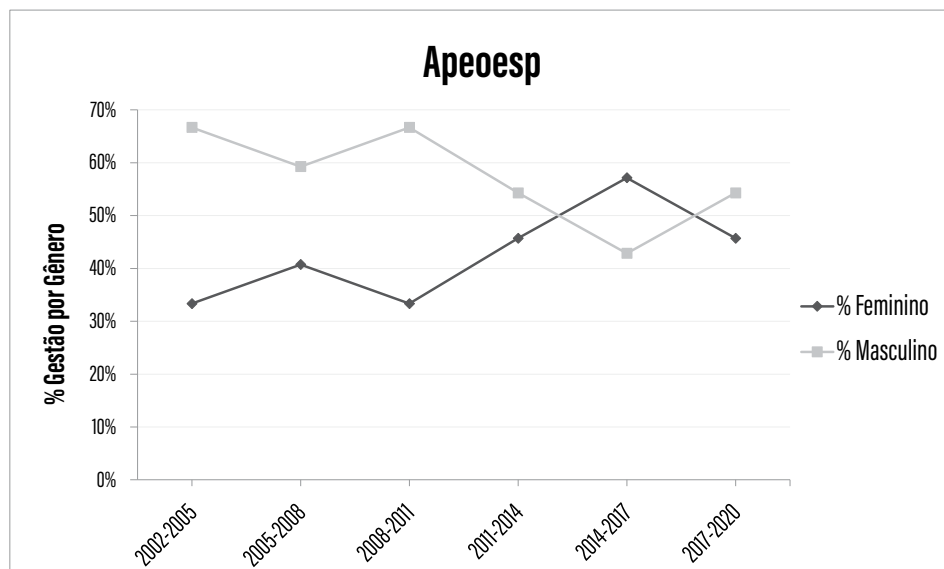
Em 12 de maio de 1978, em plena vigência do Ato Institucional Número 5 (AI-5), os metalúrgicos de várias fábricas do ABC entraram em greve, sendo que a maior paralisação ocorreu na Scania (planta de São Bernardo do Campo da montadora sueca), dando início a um novo ciclo histórico das lutas sindicais no país, que se irradiou para outras categorias e para outros estados brasileiros em pouco tempo. Essas mobilizações são apontadas como elemento fundamental no processo de construção do Partido dos Trabalhadores, a partir de 1979, e da (CUT) Central Única dos Trabalhadores, fundada em agosto de 1983. O primeiro presidente nacional da CUT foi Jair Meneguelli, ex-presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo e Diadema.

O Sindicato dos Metalúrgicos teve em sua presidência, por dois mandatos consecutivos em 1975 e 1978, Luiz Inácio Lula da Silva, que posteriormente foi Presidente da República em 2002 e 2006. Hoje estima-se a base da categoria em torno de 73.250 pessoas, sendo 29.819 sindicalizados e filiados a entidade, dados disponibilizados pela CUT e pelo Ministério da Economia, apurados em setembro de 2019. Separando por gênero, a base é composta por maioria masculina, sendo quase 60 mil homens e 10 mil mulheres em números aproximados fornecidos pelo Dieese.

III.2. Dados e Comparação

Os dados abaixo apresentados nas figuras 1,2 e 3 foram coletados diretamente nos Sindicatos, e por materiais disponibilizados pelos canais oficiais e de atendimento das entidades. Eles representam a direção executiva das entidades analisadas (Apeoesp, Bancários e Metalúrgicos do ABC), divididos por gestão, de 2002 até 2020. Neles podemos analisar numericamente a quantidade de homens e mulheres que compuseram o quadro executivo no período descrito. Também foram coletadas informações sobre os cargos ocupados pelos executivos, conforme evidenciam as figuras abaixo:

Figura 1 – Composição das lideranças sindicais por gênero na APEOESP entre 2002 e 2020



Fonte: Dados oficiais da Apeoesp. Cedidos em 09/09/2019 para esta pesquisa

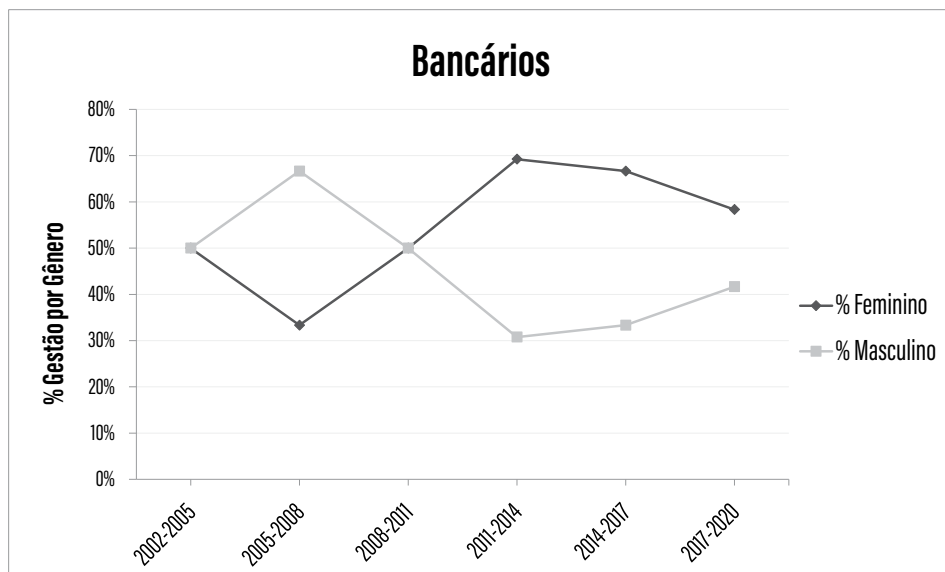
A Apeoesp, como mostra o gráfico, na gestão de 2002-2005 teve sua direção composta por 27 executivos, 18 homens e 9 mulheres. Entre 2005-2008 a diferença caiu um pouco, eram 16 homens e 11 mulheres. A gestão de 2008-2011 apresentou os mesmos índices da primeira, 18 homens e 9 mulheres. Em 2011-2014 o número total de diretores que compuseram a executiva subiu para 35, sendo 19 homens e 16 mulheres. Porém, somente na gestão de 2014-2017 as mulheres formaram maioria ocupando 20 cadeiras contra 15 dos homens. Na gestão atual de 2017-2020 os números diminuíram novamente e as mulheres ficaram com 16 cadeiras contra 19 dos homens. Contudo, analisando os números apenas das cadeiras de mais alto escalão, o cargo de presidente da entidade foi ocupado por 4 mulheres e 2 homens.

A Apeoesp tem grande maioria feminina em sua base de representação, quase 2/3 são mulheres, sendo assim era de se esperar que o quadro da entidade fosse composto por grande maioria feminina, o que não ocorreu. Apenas uma gestão das seis analisadas teve maioria feminina, fato que se deu após a aprovação da paridade de gênero na CUT, destinando 50% das cadeiras para ambos os gêneros, na gestão de 2014-2017.

Supostamente, na Apeoesp, dado o alto número de professoras do gênero feminino, esperava-se encontrar um quadro de liderança que correspondesse a esse cenário. Entretanto, o número de homens encabeçando as gestões é quase sempre a regra: em média, em quase 50% das gestões, a maioria das lideranças é do gênero masculino. Esse é um achado paradoxal, dada a expectativa de que este fosse o sindicato com maior número de mulheres em cargo de lideranças dado o perfil “feminino” da profissão.

No Sindicato dos Bancários, onde se esperava encontrar um cenário mais misto, a expectativa teórica se verifica. Este é, dos três casos analisados, aquele com maior número de mulheres em cargo de liderança sindical, conforme evidencia a figura 2 abaixo.

Figura 2 – Composição das lideranças sindicais por gênero no Sindicato dos Bancários entre 2002 e 2020



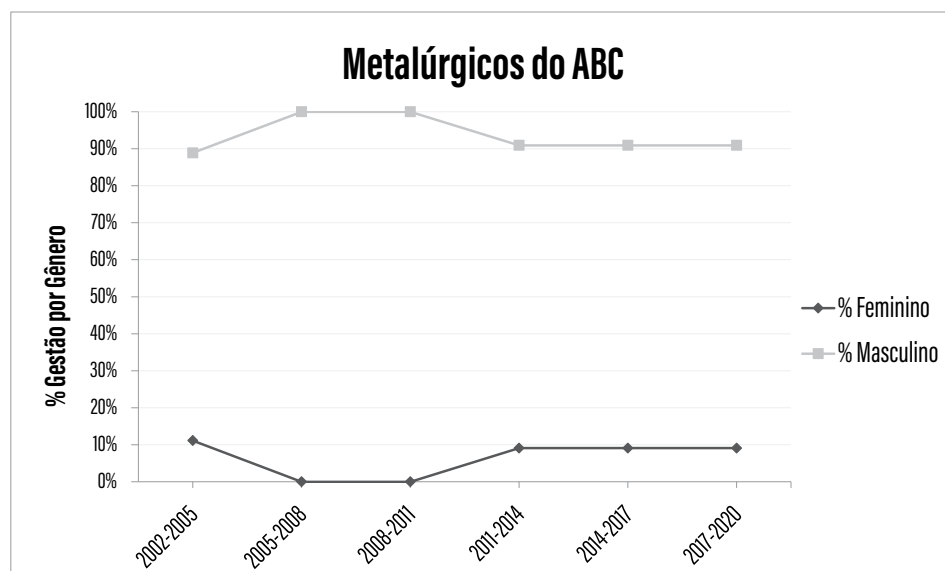
Fonte: Dados oficiais dos Bancários, 2019

De acordo com o gráfico acima, a gestão de 2002-2005 mostrou paridade entre os gêneros, com a diretoria composta por 5 homens e 5 mulheres. A direção seguinte de 2005-2008 teve os homens a frente com 8 homens e 4 mulheres, somando 12 cadeiras. Em 2008-2011 a gestão mostrou paridade novamente com 6 homens e 6 mulheres. A gestão de 2011-2014 apresentou números diversos, 9 mulheres e 4 homens a frente da entidade, pela primeira vez as mulheres

superaram em 70% contra 30%. A diretoria executiva de 2014-2017 também teve mais mulheres do que homens, sendo 8 e 4 respectivamente. Já na última gestão de 2017-2020 os números se aproximaram novamente sendo 7 mulheres e 5 homens.

Nota-se que neste sindicato, que pode ser considerado uma entidade de categoria mista em relação ao gênero, há espaço para as mulheres nos cargos de direção executiva, em algumas gestões superando os homens. Analisando apenas o cargo de presidência, tivemos a paridade, sendo 3 homens e 3 mulheres à frente da entidade. O mesmo, por outro lado, não se verifica no sindicato dos metalúrgicos, conforme a figura 3 abaixo.

Figura 3 – Composição das lideranças sindicais por gênero no Sindicato dos Metalúrgicos do ABC entre 2002 e 2020



Fonte: Dados oficiais dos Metalúrgicos do ABC. Cedidos em 01/11/2019 para esta pesquisa

O gráfico do Sindicato dos Metalúrgicos é bem definido quanto à diferenciação de homens e mulheres. Na primeira gestão analisada de 2002-2005 havia uma única mulher na direção executiva contra 8 homens. De 2005-2008 assim como de 2008-2011 não havia nenhuma figura feminina. Na gestão de 2011-2014 composta por 11 pessoas, novamente só uma mulher presente. Situação que se repetiu nas duas gestões seguintes, de 2014-2017 e de 2017-2020. Mesmo o

Sindicato tendo uma parcela de 16% de sua base sendo mulheres, a presença delas na executiva do sindicato nas gestões analisadas é praticamente nula.

Em todas as gestões tanto nos cargos de presidência e vice-presidência apenas homens ocuparam essas cadeiras. O Sindicato dos Metalúrgicos do ABC é forte politicamente por sua história de luta, e por um operário presidente do sindicato ter chegado a presidente do Brasil. Mesmo com as diretrizes sobre cotas e paridade de gênero adotada pela Central, o Sindicato não seguiu a regra do jogo, o que talvez tenha acarretado dificuldades ou a não conquista de benefícios para as mulheres metalúrgicas a que ele representa.

Ainda assim, cabe ressaltar que este achado era esperado teoricamente. Como o trabalho de metalurgia é tradicionalmente masculino, mostrou-se até surpreendente haver mulheres em cargos de liderança nesta categoria. Tal achado se contrasta, portanto, com o baixo número de mulheres no sindicato cuja categoria é aquela considerada a mais feminina das três, a dos professores.

IV. O que dizem as mulheres sindicalistas? Evidências qualitativas

O movimento sindical, por meio das negociações coletivas, facilita o diálogo para a construção de acordos entre os empregados e empregadores. Este movimento, ao longo do século XX e XXI buscou consolidar e/ou ampliar alguns direitos relacionados a condição da mulher. Dentre alguns pontos recentes é possível destacar a licença maternidade para a mãe adotiva (2017), a ampliação do prazo para a licença paternidade (2017), a garantia de estabilidade do pai de até 20 dias após o parto (2008), a ampliação do prazo da estabilidade materna (2015), entre outros (YANNOULAS, 2002).

Segundo Yannoulas (2002), o Dieese analisou os contratos coletivos firmados entre 1993 e 1995, totalizando 276 contratações, onde foi possível verificar 1165 cláusulas que dizem respeito às mulheres. Separadas por seis temas, essas garantias englobam: gestação, maternidade/paternidade, condições de trabalho, exercício do trabalho, saúde e equidade de gênero. Em obra disponibilizada pelo Centro Feminista de Estudos e Assessoria – CFEMEA (2002), quase 85% das cláusulas analisadas estão inseridas nos dois primeiros temas – gestação e maternidade/paternidade. Esta situação evidencia que as trabalhadoras têm suas necessidades notadas apenas do ponto de vista reprodutivo, sem levar em conta as questões que ultrapassam a esfera de reprodução biológica e social.

Neste estudo ficou evidente a ausência de mulheres nos cargos de direção das entidades representativas dos trabalhadores. Mesmo onde a base sindical é composta por 2/3 de mulheres, não existe o mesmo retrato na composição da diretoria executiva. Diversas podem ser as hipóteses que explicam este esvaziamento, como as formas de violência de gênero, assédio moral e sexual, machismo, e o não empoderamento feminino nestas instituições. Para constatar como tal realidade da esfera econômica se reproduz no interior das entidades sindicais, mulheres que se encontram à frente das entidades analisadas foram entrevistadas.⁵

Assim como afirmações teóricas sobre a divisão do tempo (social, e econômico), foi possível constatar que a agenda sindical é um obstáculo para o universo feminino. Tendo em vista que os horários de reuniões e ou eventos não são pensados para mulheres responsáveis pela esfera familiar, muitas não dão conta de participar adequadamente de suas funções sindicais (Mulher, Dirigente do Sindicato dos Bancários).

Além disso, mesmo quando há iniciativas importantes por parte das direções sindicais, elas nem sempre contemplam as demandas das mulheres dadas as suas necessidades. Uma das iniciativas da CUT, adotada pelo Sindicato dos Bancários, por exemplo, é o movimento “Creche para todos”. Esta iniciativa possibilitou que as dirigentes levassem seus filhos de até 7 anos para as atividades contando com uma supervisão. Apesar de facilitar o comparecimento de algumas mulheres às atividades, os problemas de estrutura não foram sanados. As crianças acima de 7 anos não podem participar de tais atividades, e são muito jovens para ficarem sozinhas em seus lares, portanto, apenas parte das mulheres é contemplada e pode participar. Da mesma forma, não há garantias para pessoas que cuidam de idosos doentes, ou de pessoas com alguma deficiência (Mulher, Dirigente do Sindicato dos Bancários, 2019), papéis tradicionalmente atribuídos às mulheres.

Diferentemente do esperado, entretanto, problemas como esses encontraram soluções mais apropriadas no sindicato mais “masculino” desta análise. No Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, mesmo com poucas mulheres ou quase nenhuma em diversas gestões, a entidade se compromete em garantir a participação das dirigentes com filhos, adequando um espaço destinado às crianças sem restrição de faixa etária, ou até mesmo disponibilizando um responsável

5 Foram entrevistadas três dirigentes sindicais que representam as entidades analisadas – CUT nacional, Bancários e Metalúrgicos do ABC. As entrevistas foram realizadas entre outubro e novembro de 2019.

para cuidar em seus lares, conforme afirmou uma dirigente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC.

Como a literatura já mostrou (HIRATA, 2004), assim como dados da PNAD citados anteriormente, as mulheres ainda são responsáveis pelas questões domiciliares, incluindo os cuidados com doentes e crianças. E para que iniciativas inclusivas ao gênero feminino se tornem realidade efetiva, as entidades precisam tomar conhecimento da extensão de suas iniciativas e, dadas suas limitações, destinar recursos para dar condições reais às mulheres, sobretudo àquelas que são mães, para participarem do dia a dia do movimento sindical.

Outro ponto de destaque nas falas das entrevistadas é sobre as formas de violência de gênero. “A diferenciação dos salários entre homens e mulheres, é uma forma de violência”, afirmou a secretária da Mulher Trabalhadora da CUT. Assim como, afirma ela, as diversas manifestações de assédio, seja ele moral, ou sexual, frequentes nas entidades.

O assédio é realidade presente no dia a dia das mulheres bancárias. Segundo uma dirigente, há agências em que as mulheres são orientadas a se vestirem de determinada forma para impressionar e chamar a atenção de clientes. Todo o ambiente laboral reproduz uma forma de dominação entre os gêneros, o que não instiga outras mulheres a fazerem parte da luta de classe e do movimento sindical (Mulher, Dirigente do Sindicato dos Bancários).

O machismo foi um tema perene nas falas de todas as entrevistadas. Mesmo quando a mulher se encontra em um cargo elevado e de poder, ao seu redor estão homens que não permitem sua participação efetiva. “Muitos debates não saem do papel e algumas reivindicações femininas são consideradas menos importantes, na cabeça deles, nós mulheres, vemos problemas que não existem” – dirigente do Sindicato dos Bancários. Ainda de acordo com a fala da entrevistada, espera-se muitas vezes que as mulheres se comportem de forma dura e machista como os homens, ou até mesmo de forma autoritária para serem ouvidas.

As cotas implementadas pela CUT também foram debatidas. Após 1993 as entidades foram recomendadas pela Central a seguir o mesmo exemplo - a CUT aprovou a paridade de gênero na direção sindical em 2013. Para a secretária da Mulher Trabalhadora da CUT, não existe uma falta de representação dentro da própria CUT, que tem sua direção com 50% de homens e mulheres desde 2015. Mas há dificuldades em colocar mulheres nos espaços de poder nos sindicatos, como a presidência da entidade. A exceção é a Secretaria específica de mulheres, apenas (Mulher, Secretária da Mulher Trabalhadora da CUT nacional).

Para além da agenda sindical - a falta de estrutura que não permite que as mulheres participem, e a violência de gênero presente no dia a dia das trabalhadoras e dirigentes -, as entrevistadas foram unânimes em afirmar a luta das próprias mulheres para empoderar outras mulheres. “Há muita dificuldade de encontrar mulheres dispostas a enfrentar estas dificuldades e o machismo. O problema não é só adentrar na esfera sindical e sim se manter trabalhando” (Mulher, dirigente do Sindicato dos Bancários).

Tal depoimento evidencia que o problema do esvaziamento das mulheres nas lideranças sindicais – e, como consequência, a falta de representação de demandas específicas que garantam mais espaço e conquistas efetivas às mulheres – se estende além de decisões políticas dos sindicatos e lideranças sindicais. Assim como em qualquer esfera social, existem questões estruturais de discriminação de gênero que permeiam as relações no mundo do trabalho e, portanto, nas esferas sindicais. Tais questões estruturais são atribuídas ao regime patriarcal, que coloca o gênero masculino no papel central, de dominador, e o feminino como secundário, o subordinado (Cunha, p.154, 2014; Saffioti, 2004). De forma análoga, essas questões se reproduzem e reforçam as dificuldades enfrentadas pelas mulheres ao adentrar na esfera tradicionalmente masculina da reprodução econômica.

No Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, ficou exposta a ausência das mulheres nos espaços de poder, em entrevista concedida por uma dirigente da entidade. O fator determinante para esta ausência, segundo ela, é que o mundo sindical é um espaço criado por e para os homens. “É necessário nos organizar politicamente para conquistar o espaço interno, as cadeiras executivas. Os homens são organizados e este espaço já é deles, não vamos conseguir adentrar sem lutar” (Mulher, Dirigente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC), em consonância com as teorias do regime patriarcal como fundamento da base social.

Além dessas questões, a Reforma Trabalhista (2017) foi apontada em uma das entrevistas como fator decisivo para o não investimento em demandas específicas das mulheres atualmente. Com a aprovação da Lei que desobriga o pagamento da contribuição sindical (Lei nº 13.467/17) os sindicatos se encontram enfraquecidos. Em depoimento de dirigente, ela afirma que este é um momento muito delicado para se tratar de questões mais específicas e com nichos “menores”, como a questão de gênero. “Não há como se preocupar com uma parcela feminina, se não houver mais sindicatos para participarmos” (Mulher, dirigente do Sindicato dos bancários). Vale notar que, especificamente nesta esfera, resta pouca agência aos sindicatos – a decisão da reforma e políticas que minam ou diminuem os recursos sindicais é externa às entidades –, mas tais questões vêm

de forma a reforçar o ambiente já perverso que mulheres encontram, a cada dia, ao sair da esfera “a qual pertencem”, a da reprodução social, e adentram “à esfera dos homens”, o mundo do trabalho e, conseqüentemente, os sindicatos.

V. Discussão e apontamentos finais

Este trabalho procurou investigar a representação feminina nos cargos de direção dos Sindicatos de São Paulo - conforme analisadas, as diretorias nos períodos de 2003 a 2019 formando seis gestões executivas. Constatou-se que na Apeoesp, sindicato de maioria feminina, o quadro não se espelha na diretoria. Apenas uma gestão teve mais mulheres do que homens ocupando as cadeiras executivas. Ou seja, uma situação paradoxal com o fato de que este sindicato é aquele mais associado com o universo feminino, de forma a contrariar as expectativas desta pesquisa.

No Sindicato dos Bancários - sindicato de categoria mista - houve uma mescla das maiorias demonstrando que há espaço para as mulheres, inclusive para ocupar a cadeira da presidência, conforme esperado. Já no Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, onde 84% de homens encontram-se na base, a representatividade feminina, como já era de se esperar, é baixíssima. Em algumas gestões, inclusive, não houve uma mulher sequer ocupando o cargo executivo.

As razões para tais achados empíricos, como mostram as entrevistas e a pesquisa de campo, relacionam-se com questões maiores que apenas as políticas sindicais - que dão pouca atenção ou ainda, atenção deficitária à participação feminina nessas entidades. Permeiam aqui relações estruturais de dominação masculina patriarcal de forma a reforçar a diferenciação das esferas de forma que “naquela em que a mulher não pertence” (no mundo do trabalho) poucos são os espaços efetivos para participação feminina.

Assim, mesmo com toda a história de luta, a bandeira feminina ainda carece de atenção. O tempo da mulher, que hoje já participa ativamente da esfera econômica, ainda não é distribuído de forma igualitária. Quando comparado à esfera social, os depoimentos das entrevistadas apontam que a jornada feminina é muitas vezes mais extensa, por acarretar o trabalho profissional fora do lar e as responsabilidades domésticas, como afazeres do lar e cuidados com os filhos, para além do fato de que os espaços e as políticas não sejam inclusivos a elas, dadas as suas necessidades particulares e aquelas associadas aos papeis de gênero.

Em outras palavras, o sindicato é um fragmento da sociedade que não está imune aos problemas sociais. Sendo assim, ele reproduz a discriminação social que ocorre no mundo do trabalho. Mesmo que as entidades tenham a premissa

de defender os interesses de classe, sem qualquer discriminação de gênero, ainda não é possível afirmar que há espaço garantido para a participação efetiva das mulheres nestas instituições.

Não se pretende com isso ignorar que, de fato, foram criados mecanismos que buscaram aumentar a participação das mulheres, como a instituição das cotas e posteriormente a paridade de gênero nas direções sindicais. Mas a estrutura atual dessas instituições ainda precisa garantir não apenas o acesso da figura feminina, mas assegurar condições reais para as mulheres estarem presentes nos espaços de tomada de decisões, com voz ativa para que elas possam representar outras mulheres trabalhadoras.

Este trabalho investigou três sindicatos vinculados à CUT, o sindicato dos professores, dos bancários e dos metalúrgicos do ABC. Ainda que, no limite, as inferências sejam apropriadas a estudos destes casos, é possível levantar questionamentos sobre as situações que as mulheres que já estão inseridas no universo sindical suportam, como o machismo e a violência de gênero.

Os resultados apresentados servem de base para novos estudos aprofundados nestas mesmas entidades e com uma inserção mais qualificada em pesquisas de campo de forma qualitativa. Também abre discussão para a questão do gênero como fator discriminatório no interior das entidades sindicais, e as formas de sanar esta questão, que carece ainda de profunda reflexão.

VI. Referências Bibliográficas

ABRAMO, Lais Wendel. A inserção da mulher no mercado de trabalho: uma força de trabalho secundária? **Tese Sociologia**. Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da USP, p.327, São Paulo, 2007.

BARROS, A. M. D. Cidadania, relações de gênero e relações de trabalho: subtítulo do artigo. **Revista Tribunal Regional do Trabalho**: 3 Regional, Belo Horizonte, v. 47, n. 77, p. 67-83, 2008.

BORGES, Priscila. Mulheres e sindicalismo: as relações de desigualdade nos sindicatos. **Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Worlds Congress (Anais Eletrônicos)**. Florianópolis, v. 13, n. 13, p. 1-12, jul./2017. Disponível em: <http://www.wwc2017.eventos.dype.com.br/site/anaiscomplementares>. Acesso em: 18 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.467**, de 13 de julho de 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm Acesso em: 23/11/2019.

CAMPOS, André Gambier; **Sindicatos no Brasil**: o que esperar no futuro próximo. Edição. Rio de Janeiro: IPEA, 36p. 2016.

CORDEIRO, Marina. **Trabalho e ação sindical no Brasil Contemporâneo**. Ciência e Família: Tempo, Gênero e Trabalho entre os Cientistas Sociais. Editora Annablume. pp291-319. Jul/2015.

CUNHA, B. M. D. Violência contra a mulher, direito e patriarcado: perspectivas de combate à violência de gênero . **XVI Jornada de Iniciação Científica de Direito da UFPR**. Paraná, v. 1, n. 7, p. 1-22, ago./2014

CUT. NORMAS E ORIENTAÇÕES. **12º Congresso Nacional da Cut**: Educação, Trabalho e Democracia. São Paulo, out/2015. Disponível em: www.cut.org.br. Acesso em: 15/10/2019.

DANIEL, Camila. O trabalho e a questão de gênero: a participação de mulheres na dinâmica do trabalho sindical. **O Social em Questão**, v. 25, n. 14, p. 323-344, 2011.

DEDDECA, Claudio S; **Reconfiguração das relações de gênero no trabalho**: Tempo, Trabalho e Gênero. 1. ed. São Paulo: CUT Brasil, 2004. p. 21-52

DIEESE, Subseção. O Perfil da Categoria Metalúrgica do ABC. **Trocando em Miúdos**: Informativo Socioeconômico, São Bernardo do Campo, v. 3, n. 1, p. 123-139, 2017.

DIEESE, Subseção; ABC, Metalúrgicos Do. O Perfil da Mulher Metalúrgica do ABC. **2º Congresso das Mulheres Metalúrgicas do ABC**. São Bernardo do Campo, 2010.

GUIRALDELLI, Reginaldo. Presença feminina no Mundo do Trabalho: História e Atualidade. **Revista da RET**: Rede de Estudos do Trabalho, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 1-15, 2007. Disponível em: <http://www.estudosdotrabalho.org/>. Acesso em: 21 nov. 2019

HIRATA, Helena; **Reconfiguração das relações de gênero no trabalho**: O Universo do trabalho e da cidadania das mulheres -um olhar do feminismo e do sindicalismo. 1. ed. São Paulo: CUT Brasil, 2004. p. 13-20

<http://www.scielo.br/pdf/ref/v18n2/15.pdf>. Acesso em: 15/11/2019.

IBGE. Mulher e Trabalho: papéis sociais em questão. **Retratos: A revista do IBGE**, São Paulo, Volume, n. 17, 28p, jul/ago.2019.

IBGE. Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua - PNAD contínua: Principais destaques da evolução do mercado de trabalho no Brasil. **Indicadores do IBGE**: 2012-2018. Jan/2019.

IBGE. Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua - PNAD contínua: Características Gerais dos Domicílios e dos Moradores. Brasil. **Indicadores do IBGE**: 2018.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Divulgação Especial

Medidas de Subutilização da Força de Trabalho no Brasil. **Indicadores do IBGE**: 3º trimestre de 2019. nov/2019.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Divulgação Especial Mulheres no Mercado de Trabalho. **Indicadores do IBGE**: 2018. mar/2019

LEAL, Joana. Inserção da mulher no mercado de trabalho foi passo importante para novas configurações sociais. Ano: 49 - Edição Nº: 20 - Sociedade - Instituto de Psicologia da USP. Disponível em: <http://www.usp.br/aunantigo/exibir?id=7501&ed=1302&f=23>. Acesso em: 25/11/2019.

LEONE, Eugenia Troncoso; TEIXEIRA, Marilane Oliveira. As mulheres no mercado de trabalho e na organização sindical. **XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. Caxambu- MG, 21p. set/2010.

LIMA, Camila R. N. A.; Gênero, trabalho e cidadania: função igual, tratamento salarial desigual. **Rev. Estud. Fem.** vol.26 no.3 Florianópolis, 2018.

LIMA, Maria Ednalva B.; **Reconfiguração das relações de gênero no trabalho**: A Dimensão do Trabalho e da Cidadania das Mulheres no Mercado Globalizado. 1. ed. São Paulo: CUT Brasil. p. 53-60. 2004.

MADALOZZO, Regina; MARTINS, Sergio Ricardo e SHIRATORI, Ludmila. Participação no mercado de trabalho e no trabalho doméstico: homens e mulheres têm condições iguais?. **Rev. Estud. Fem.** vol.18, n.2, pp.547-566.2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2010000200015&lng=en&nrm=iso

MELO, Hildete P. SABBATO, Alberto. Divisão Sexual do Trabalho e Pobreza. Livro: **Autonomia Econômica e Empoderamento da Mulher** – Textos Acadêmicos. Editora Fundação Alexandre Gusmão. Ministério das Relações Exteriores. pp139-156. Brasília. 2011

MIGUEL, Luis Felipe. Mulheres e espaços de poder no Brasil. **Autonomia Econômica e Empoderamento da Mulher** – Textos Acadêmicos. Editora Fundação Alexandre Gusmão. Ministério das Relações Exteriores. pp139-156. Brasília. 2011.

NORBET, Elias. **Sobre o Tempo**. Editora Zahar, 168p. 1998.

PIOVESAN, Flavia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos.

Cadernos de Pesquisa: Faculdade de Direito da PUC. São Paulo, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan-abr./2005.

QUIRINO, K. D. S; RESENDE, E. R. Feminização do mundo do trabalho: mulheres em profissões tipicamente masculinas. **Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Worlds Congress (Anais Eletrônicos)**. Florianópolis, v. 13, n. 13, p. 1-12, jul./2017. Disponível em: <http://www.wwc2017.eventos.dype.com.br/site/anaiscomplementares>. Acesso em: 20 nov. 2019.

RODRIGUES, Iram Jácome. Trabalhadores e sindicalismo no Brasil: para onde foram os sindicatos? **Caderno CRH**: subtítulo da revista, Salvador, v. 28, n. 75, p. 479-491, set/dez/2015.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. **Gênero, patriarcado, violência**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

SOUSA, L. P. D; GUEDES, D. R. A desigual divisão sexual do trabalho: um olhar sobre a última década. **Estudos Avançados**, v. 30, n. 87, p. 123-139, 2016.

SOUZA, E. M. D; BIANCO, M. D. F; JUNQUILHO, Gelson Silva. Contestações sobre o Masculino no Contexto do Trabalho: Estudo Pós-modernista em Mineradoras e Siderurgias. **RAC: Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 269-287, out./2015.

YANNOULAS, Silvia Cristina; **Dossiê**: políticas públicas e relações de gênero no mercado de trabalho. 1. ed. Brasília: CFEMEA; FIG/CID. p. 1-93. 2002.

MELO, Hildete P. SABBATO, Alberto. Divisão Sexual do Trabalho e Pobreza. Livro: **Autonomia Econômica e Empoderamento da Mulher** – Textos Acadêmicos. Editora Fundação Alexandre Gusmão. Ministério das Relações Exteriores. pp139-156. Brasília. 2011

MIGUEL, Luis Felipe. Mulheres e espaços de poder no Brasil. **Autonomia Econômica e Empoderamento da Mulher** – Textos Acadêmicos. Editora Fundação Alexandre Gusmão. Ministério das Relações Exteriores. pp139-156. Brasília. 2011.

NORBET, Elias. **Sobre o Tempo**. Editora Zahar, 168p. 1998.

PIOVESAN, Flavia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos.

Cadernos de Pesquisa: Faculdade de Direito da PUC. São Paulo, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan-abr./2005.

QUIRINO, K. D. S; RESENDE, E. R. Feminização do mundo do trabalho: mulheres em profissões tipicamente masculinas. **Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Worlds Congress (Anais Eletrônicos)**. Florianópolis, v. 13, n. 13, p. 1-12, jul./2017. Disponível em: <http://www.wwc2017.eventos.dype.com.br/site/anaiscomplementares>. Acesso em: 20 nov. 2019.

RODRIGUES, Iram Jácome. Trabalhadores e sindicalismo no Brasil: para onde foram os sindicatos? **Caderno CRH**: subtítulo da revista, Salvador, v. 28, n. 75, p. 479-491, set/dez/2015.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. **Gênero, patriarcado, violência**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

SOUSA, L. P. D; GUEDES, D. R. A desigual divisão sexual do trabalho: um olhar sobre a última década. **Estudos Avançados**, v. 30, n. 87, p. 123-139, 2016.

SOUZA, E. M. D; BIANCO, M. D. F; JUNQUILHO, Gelson Silva. Contestações sobre o Masculino no Contexto do Trabalho: Estudo Pós-modernista em Mineradoras e Siderurgias. **RAC: Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 269-287, out./2015.

YANNOULAS, Silvia Cristina; **Dossiê**: políticas públicas e relações de gênero no mercado de trabalho. 1. ed. Brasília: CFEMEA; FIG/CID. p. 1-93. 2002.

Federalismos: uma análise sobre *O Federalista* e as proposições de Pierre-Joseph Proudhon

Diego Lucato Bello¹
Rodrigo Gallo²

Resumo

O objetivo deste artigo é discutir o conceito clássico de federalismo a partir da literatura clássica da teoria política, como os textos dos autores de *O Federalista*, e contrapor as ideias do federalismo liberal com as concepções apresentadas por Pierre-Joseph Proudhon. Trata-se de um tema relevante, pois o sistema federativo, até hoje, orienta o processo de descentralização política de muitos Estados, sobretudo no Ocidente e, portanto, deve ser melhor investigado pela perspectiva teórica. Do ponto de vista metodológico, a pesquisa realiza uma revisão bibliográfica do conceito de federalismo, de modo a resgatar os marcos conceituais históricos fundamentais e oferecer um contraponto por meio das proposições *proudhonianas*. A hipótese do artigo é que enquanto Hamilton, Madison e Jay discutem o federalismo por uma perspectiva institucional, que concebe um governo federal capaz de organizar o território nacional, assegurar um grau relativo de independência para os entes da federação e preservar as liberdades individuais – que, na perspectiva liberal, estão associadas ao direito de propriedade –, Proudhon aposta por uma federalização permanente nos diferentes níveis da vida social.

-
- 1 Graduado em Jornalismo pela *Universidade Anhembi Morumbi*, especialista em Ciência Política pela *Fundação Escola de Sociologia e Política (FESPSP)* e mestrando em Ciências Sociais pela *Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)*.
 - 2 Cientista político, especialista em Gestão Pública pela *Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)*, mestre em História Social pela *Universidade de São Paulo (USP)*, mestre e doutorando em Ciências Humanas e Sociais pela *Universidade Federal do ABC (UFABC)*. É docente do curso de graduação de Relações Internacionais da *Universidade São Judas Tadeu (USJT)*, do curso de Administração do *Instituto Mauá de Tecnologia (IMT)* e dos cursos de pós-graduação de Ciência Política e Relações Internacionais da *Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP)*.

Palavras-chave: federalismo; descentralização de poder; Proudhon; federalistas.

Introdução

Os debates teóricos iniciais sobre o federalismo se assentam principalmente sobre a base da promulgação da constituição norte-americana, em 1787 (DALLARI, 1995: 217), e sobre toda a controvérsia gerada nos Estados Unidos por conta da Guerra da Secessão e a instauração da Confederação do Sul - que opôs os dois modelos de Estado. Trata-se, portanto, de um marco histórico para as discussões acerca dessa formação política - que ganha destaque conceitual sobretudo pelos artigos publicados por Hamilton, Madison e Jay.

Desde então, os campos da Filosofia Política e da Ciência Política têm debatido amplamente a questão, tanto como forma de compreender suas implicações teóricas quanto para analisar empiricamente os efeitos da descentralização de poder no Estado a partir de estudos de caso - permitindo, também, a realização de um debate comparativo entre federalismo centralizado, tipicamente associado ao caso brasileiro, e federalismo descentralizado, relacionado ao cenário norte-americano.

Podemos afirmar que, mesmo diante da realização de tantos estudos acerca do tema, as discussões sobre o federalismo não estão esgotadas e ainda demandam a produção de novas pesquisas não apenas no campo da Ciência Política em si, mas também em áreas correlatas, uma vez que a adoção do modelo tem implicações para as Políticas Públicas (por conta da elaboração e da gestão de programas sociais) e para as Relações Internacionais (por causa do fenômeno da Paradiplomacia). Além disso, podemos afirmar que há uma carência de trabalhos que procuram analisar outras perspectivas conceituais sobre o sistema federativo que escapam da literatura consagrada, majoritariamente relacionada aos já mencionados Hamilton, Madison e Jay - autores ligados à corrente teórica liberal. Há a necessidade, portanto, de analisarmos mais cuidadosamente as contribuições de outros pensadores, associados a perspectivas conceituais distintas, como as interpretações do anarquista Pierre-Joseph Proudhon sobre o tema.

A comparação entre o modelo liberal dos autores norte-americanos com a perspectiva *proudhoniana* indica que Hamilton, Madison e Jay se debruçam sobre a lógica institucional do federalismo como modelo de garantia das liberdades individuais, enquanto Proudhon analisa o sistema federativo como a expressão institucional do mutualismo econômico. Sendo assim, o objetivo central desta

pesquisa é estudar o conceito clássico de federalismo e, em seguida, aplicar a visão crítica *proudhoniana*, que serve como contraponto às leituras liberais.

O presente trabalho é classificado como uma pesquisa qualitativa (CRESWELL, 2007: 185), que se vale especificamente da utilização de técnicas de análise documental, pois interpreta fontes primárias, e bibliográficas, uma vez que se vale do suporte de comentadores das obras clássicas (LAKATOS & MARCONI, 2003: 174). Como marcos teóricos, a proposta do trabalho é utilizar as obras dos autores federalistas e de Proudhon para fundamentar a discussão sobre federalismo, configurando-se, portanto, como um estudo baseado na leitura, interpretação e articulação dessas fontes primárias (GIL, 2008: 50-51).

Este artigo foi dividido em duas partes. Na primeira etapa, partimos do marco teórico da teoria política, em especial da perspectiva liberal, para discutir o conceito de federalismo. Na segunda seção, introduzimos o debate federalista proposto por Proudhon, como forma de fazermos um contraponto ao conceito clássico.

1. O conceito clássico de federalismo

Parte da literatura da Ciência Política, conforme mencionado anteriormente, tem se dedicado à análise do sistema federativo de Estado, principalmente como forma de compreender os arranjos institucionais propostos pelo modelo. Esses estudos são fundamentais, uma vez que nos permitem verificar o funcionamento dos mecanismos teóricos e os efeitos empíricos deste modelo adotado por inúmeros países. Os trabalhos que investigam esse tema proporcionam uma análise sobre diversos aspectos do federalismo, como por exemplo, os impactos da descentralização de poder em algum nível e, ao mesmo tempo, o modo de articulação entre os entes federados e o governo central.

Esse debate teórico se vale, inicialmente, da promulgação da Constituição dos Estados Unidos, em 1787, como desdobramento da independência obtida pelas 13 colônias na década anterior. Trata-se, portanto, do primeiro experimento de criação de um pacto federal entre estados (DALLARI, 1995: 216; LEVI, 1998: 480). É importante ressaltar, historicamente, que em um primeiro momento cada território norte-americano se constituiu como um Estado autônomo, até que suas elites optaram por somar forças com a assinatura dos Acordos da Confederação: o tratado unia os membros em torno de objetivos comuns, mas resguardava a eles a independência na tomada de decisão, criando laços frágeis e que comprometiam a eficiência do acordo em si.

Por conta disso, as cláusulas do tratado foram revistas e, após longos debates, os representantes dos governos regionais tomaram a decisão de escrever uma constituição comum para todos, convertendo finalmente a confederação em uma federação - embora nem todos os grupos políticos domésticos tenham concordado com essa mudança (DALLARI, 1995: 217).

Isto posto, é necessário reconhecer que houve uma forte oposição interna ao modelo adotado, o que colocava em risco a manutenção do federalismo recém-criado. Neste contexto, os autores federalistas publicaram seus textos, um conjunto de 85 artigos, como forma de defender a constituição de 1787 e, consequentemente, os princípios basilares que orientavam institucionalmente o país. Dentre os principais temas discutidos por Hamilton, Madison e Jay, destacam-se a apresentação das vantagens do modelo federativo na comparação com sua contraparte, a confederação, a discussão sobre as facções - que são inerentes à democracia liberal -, e os fundamentos dos princípios de separação de poderes. Nesse esforço analítico, os autores também discutiram, de forma bastante sofisticada, os dispositivos de controle constitucional, ou seja, os mecanismos de *check'n'balances*, essenciais para garantir a separação de poderes, discutida pelos autores sob forte inspiração filosófica em Montesquieu.

Limongi argumenta que a leitura desse *corpus* teórico está relacionada a uma necessidade presente nas democracias liberais: encontrar meios legais para controlar aqueles que detêm poder (LIMONGI, 2006: 249), de modo a evitar o desencadeamento de um governo autoritário, tipificado pelos autores como a tirania das maiorias - argumento, inclusive, também discutido por outro filósofo político liberal, Alexis de Tocqueville. Para isso, seria primordial assegurar que houvesse descentralização política, como forma de criar um controle constitucional pelo qual cada esfera de poder do Estado fosse não apenas gerida por uma instituição distinta (Legislativo, Executivo e Judiciário), mas também para que elas estivessem imbuídas de mecanismos para se controlar mutuamente. Assim sendo, a constituição seria o elemento gerador de equilíbrio (LEVI, 1998: 481).

Para justificar a necessidade de descentralização, os pensadores apresentaram argumentos contundentes, realistas e, em muitos aspectos, até mesmo pessimistas, em diversos artigos. Hamilton, no artigo número 6, expôs exemplos históricos para demonstrar que a natureza humana produz indivíduos ambiciosos, que podem promover conflitos para atender seus anseios particulares (HAMILTON, 2001: 22), tese reforçada em uma irônica passagem de Madison, ao afirmar que, se pelo contrário, os homens fossem anjos, os governos seriam completamente desnecessários (MADISON, 2001: 269). Desta forma, a natureza humana negativa

dos cidadãos precisaria ser contida pelas instituições, de modo que houvesse condições legais para promover o combate ao autoritarismo e a eventuais prejuízos às liberdades individuais.

Desta forma, é importante reforçar que “as reflexões contidas em ‘O Federalista’, neste ponto, seguem de perto as máximas do pensamento liberal e constitucional” (LIMONGI, 2006: 249), pois estão fortemente ligadas não apenas à tradição da literatura política da época e da própria corrente teórica em si, mas também porque fornecem elementos de análise fundamentais para pensarmos nas relações entre poder e liberdade - como garantir a distribuição de poder de forma adequada para, com isso, assegurar as liberdades individuais, um dos alicerces das democracias liberais modernas.

É nesse ponto que podemos observar, inclusive, que as facções podem ameaçar a própria existência da democracia em si, colocando em risco não apenas a legitimidade do processo político, mas também as liberdades individuais.

A liberdade é para as facções o que o ar é para o fogo, um alimento, sem o qual ele instantaneamente se extingue. Mas não poderia ser menos tolice abolir a liberdade, que é essencial para a vida política, porque ela alimenta as facções, do que se desejar a aniquilação do ar, que é essencial à vida, porque ele concede ao fogo a sua capacidade destrutiva. (MADISON, 2001: 43).

É necessário enfatizar que, na compreensão de Madison, o principal conflito entre as facções tem sua origem na distribuição desigual da propriedade privada (2009). Pois, segundo o autor, haveria um conflito de interesses entre os proprietários e os indivíduos que não possuem propriedades. Contudo, por afirmar que a propriedade privada está diretamente condicionada às liberdades individuais e que, portanto, o acúmulo de propriedades é produto do trabalho executado livremente por cada indivíduo, Madison salienta ser necessária a introdução de dispositivos legais que garantam os direitos de propriedade, de modo a garantir as liberdades da minoria - no caso, os proprietários - e, por consequência, inviabilizar uma tirania das majorias (2009).

Também é importante discutirmos brevemente outra característica elementar do argumento dos federalistas. A descentralização também atenderia à necessidade de conferir algum grau de autonomia para os governos locais, embora todos estivessem relacionados verticalmente ao governo central. Esse grau de independência, contudo, garantiria ao poder local a capacidade de tomar decisões válidas para o seu próprio território, que estavam relacionadas às demandas particulares e à cultura da localidade.

A análise da obra de Tocqueville nos permite compreender que o efeito desse arranjo institucional de autonomia ao poder local, no fim, proporciona que, justamente a partir da descentralização administrativa, os cidadãos desenvolvam uma cultura de participação política mais efetiva (QUIRINO, 2005: 156) podendo, assim, elevar a qualidade da democracia, principalmente porque o ideal da liberdade, para o autor, deveria ser entendido e perseguido pelos indivíduos que viviam sob democracias liberais (QUIRINO, 2004: 269).

Esse espírito democrático está fortemente associado ao próprio conceito de comunidade em si, que no caso norte-americano é potencializado pela autonomia do poder local - o que cria laços para uma participação política mais efetiva por parte da população, a partir da geração de um sentimento de compromisso para com o corpo político local.

Desta forma, podemos afirmar que a acepção clássica do conceito de federalismo, sobretudo pela perspectiva dos autores federalistas, está fortemente associada aos valores liberais, como a manutenção das liberdades individuais a partir da edificação de instituições garantidoras de descentralização de poder e a proteção dos direitos de propriedade. A partir disso, é possível prosseguirmos com o debate para investigarmos como a perspectiva de Proudhon, signatário de outra corrente de pensamento político, interpreta o modelo federativo.

2. Pierre-Joseph Proudhon e o federalismo libertário

Pierre-Joseph Proudhon, importante teórico anarquista do século XIX, é um pensador que oferece uma série de contribuições conceituais relevantes ao campo das Ciências Sociais. Autor de obras como *O que é a Propriedade? ou Pesquisa sobre o Princípio do Direito e do Governo* (1840), *Sistemas de Contradições Econômicas ou Filosofia da Miséria* (1846), *Da Capacidade Política das Classes Operárias* (1865) e outras, Proudhon promove um redimensionamento do conceito de federação, desenvolvido até então de forma minuciosa por importantes expoentes do pensamento liberal. Ao contrário da perspectiva apresentada pelos autores que foram analisados ao longo deste artigo, Proudhon concebe o federalismo na sua integralidade, de modo a compreendê-lo como um princípio de associação que pode ser praticado nos diferentes níveis da vida social (MORIYÓN, 2018). É na obra do *Princípio Federativo e da necessidade de reconstruir o partido da revolução* (1863) que Proudhon expõe detalhadamente a sua proposta federativa, denominada Federação Agrícola-Industrial. No entanto, para compreender o entendimento do autor acerca do tema em questão, é importante analisar e discutir as formulações

analíticas de Proudhon em torno dos regimes fundamentados nos princípios da autoridade e da liberdade.

2.1. Autoridade e Liberdade

Em *Do Princípio Federativo e da necessidade de reconstruir o partido da revolução* (1863), Proudhon salienta que existem dois princípios que fundamentam os regimes políticos: a autoridade e a liberdade. Os regimes da autoridade – monarquia e comunismo – caracterizam-se pela ausência da divisão de poderes. Por outro lado, os regimes baseados no princípio da liberdade – democracia e anarquia – operam com base na divisão de poderes. No que tange aos regimes de autoridade, os modelos caracterizam-se da seguinte maneira: a monarquia é a forma de governo na qual o soberano – no caso, o rei – exerce o poder sobre todos; o comunismo, ao contrário, baseia-se no governo de todos sobre todos. Já os regimes assentados no princípio da liberdade organizam-se de maneira distinta: a democracia é a forma de governo na qual o governo de todos é exercido por cada um, ou seja, está fundamentada na participação dos cidadãos; e a anarquia, como expõe Proudhon, é o “governo de cada um por cada um” (2001: 49), estando condicionada, portanto, ao exercício da autonomia individual (PROUDHON, 2001).

Ao analisar os modelos que foram citados – a monarquia, o comunismo, a democracia e a anarquia –, Proudhon elabora uma problematização pertinente (2001). O autor afirma que as teorizações sobre as formas de governo são abstrações metafísicas, que estão assentadas em valores abstratos. Sendo assim, como as formas de governo não são capazes de se concretizar de forma integral, estas cedem lugar aos governos mistos. No entanto, para compreender essa formulação é necessário verificar a abordagem metodológica utilizada por Proudhon. Como expõe Morel, Proudhon enfatiza que a realidade está composta por uma série de antinomias – categorias antagônicas e, simultaneamente, complementares (2003). Portanto, pode-se dizer que a autoridade e a liberdade se constituem como antinomias políticas, de modo a originar, como foi exposto, composições mistas. Estas, afirma Proudhon, podem ser compostas por meio da subordinação da liberdade à autoridade – como na monarquia e no comunismo – ou da subordinação da autoridade à liberdade – como na democracia e na anarquia (2001).

Ao enfatizar a inevitabilidade da instauração dos governos mistos, Proudhon diz que a democracia liberal, inaugurada pelas revoluções burguesas – Revolução Gloriosa, Revolução Americana e Revolução Francesa –, não foi capaz de concretizar os seus objetivos. De acordo com o autor:

Sob um regime de centralização administrativa e de sufrágio restrito, onde, enquanto a burguesia pela maioria continua senhora do governo, toda a vida local está controlada, toda a agitação facilmente comprimida, sob um regime, dizia eu, a classe trabalhadora, arrumada nas suas oficinas, está naturalmente voltada ao salaríato. A liberdade existe, mas na esfera da sociedade burguesa, cosmopolita como os seus capitais: quanto à multidão, esta entregou a sua demissão, não só política mas econômica. (PROUDHON, 2001: 75)

Pode-se dizer, portanto, que Proudhon apresenta uma apreciação crítica a respeito da democracia liberal. Contudo, também é relevante ressaltar que Proudhon foi um severo crítico do comunismo enquanto forma de governo. Na obra *O que é a Propriedade? ou Pesquisa sobre o Princípio do Direito e do Governo* (1840), na qual alega que a propriedade é o princípio que fundamenta a organização do Estado de Direito, Proudhon salienta que a comunidade é um regime no qual todas as atividades econômicas, assim como os talentos e as faculdades individuais, passam a ser controladas por um Estado de caráter autoritário e despótico (1975). Assim, enfatiza o autor, por dissolver a autonomia e as liberdades dos indivíduos em sua totalidade, “a comunidade é opressão e servidão” (PROUDHON, 1975: 226). O regime assentado no direito da propriedade privada, por outro lado, organiza-se de forma distinta. Por estar baseada no trabalho assalariado e, portanto, na exploração do trabalho executado pela força coletiva, a propriedade privada fomenta a desigualdade de condições e a exclusão por meio do acúmulo de lucros e riquezas. Por conta disso, Proudhon afirma que a propriedade privada é um roubo (PROUDHON, 1975).

Também é preciso enfatizar, como afirma D’Áuria, que na obra *O que é a Propriedade? Ou Pesquisa Sobre o Princípio do Direito e do Governo* Proudhon estabelece, dentre outras coisas, os elementos fundamentais do mutualismo (2007). O autor advoga pela abolição da propriedade privada, de modo a garantir a igualdade de condições por meio da garantia do direito de posse – garantindo que cada indivíduo seja o possuidor do seu meio de trabalho – e a abolição do trabalho assalariado (PROUDHON, 1975). Portanto, no entendimento de Proudhon, a distribuição equitativa dos meios de produção possibilita que cada indivíduo desenvolva livremente o seu próprio trabalho, de modo a fomentar o trabalho cooperativo a partir da formação de livres associações voluntárias e espontâneas de produtores (1975). É por meio dessa proposição que Proudhon irá rejeitar a prevalência da gestão estatal – como na monarquia e no comunismo –, como também o direito de propriedade, que é parte constitutiva das democracias liberais.

Com base nas apreciações acerca dos princípios da autoridade e da liberdade, é interessante ressaltar que Proudhon analisa ambos os princípios a partir de uma perspectiva cronológica e evolutiva. O autor afirma que o princípio da autoridade, por ser parte constitutiva da estrutura familiar, antecede o princípio da liberdade, que é consequência do exercício reflexivo e racional. A liberdade surge, portanto, por meio da crítica ao princípio da autoridade e da rejeição aos regimes paternais e autoritários. Contudo, Proudhon faz uma importante observação a respeito do funcionamento prático dos regimes de caráter autoritário. De acordo com o autor, com o crescimento territorial e populacional dos Estados, a autoridade cede, gradativamente, à liberdade. Por outro lado, nos Estados menores, a autoridade tende a prevalecer sobre o princípio da liberdade. Sendo assim, ao analisar meticulosamente as convulsões sociais que ocorreram na Europa – sobretudo na França – desde o triunfo da Revolução Francesa e a instauração dos sistemas constitucionais ao longo do século XIX, Proudhon afirma que a prevalência da liberdade sobre a autoridade é uma tendência histórica, de modo a possibilitar, portanto, o surgimento do regime contratual (PROUDHON, 2001).

Assim, após elaborar uma sofisticada crítica aos regimes autoritários e expor a sua percepção acerca das relações entre as diferentes antinomias políticas – o princípio de autoridade e o princípio de liberdade –, Proudhon elabora uma nova hipótese: o federalismo ou regime contratual. Pode-se dizer, portanto, que a federação surge como consequência da reflexão e da crítica aos regimes de caráter autoritário, dando origem ao regime contratual. Porém, é importante ressaltar que a noção de regime contratual utilizada por Proudhon difere das proposições contratualistas desenvolvidas por Hobbes, Locke e Rousseau. Sendo assim, é importante analisar as bases conceituais que fundamentam o regime contratual e, por consequência, a federação.

2.2. Considerações acerca das bases conceituais do regime contratual

No entendimento de Proudhon, existem diferentes configurações no que diz respeito aos contratos políticos (2001). Nos regimes políticos em que prevalece o princípio de autoridade, por exemplo, vigoram os contratos unilaterais, que se caracterizam da seguinte maneira: são contratos que não estão fundamentados na reciprocidade, no qual uma das partes obriga-se para com o soberano, que impõe aos súditos a sua própria vontade. Já nos regimes fundamentados no princípio da liberdade, em tese, tende a prevalecer os contratos sinalagmáticos e comutativos,

ou seja, contratos baseados na reciprocidade e na preservação de direitos, liberdades e autonomia das partes envolvidas. No entanto, levando em consideração as apreciações a respeito das composições mistas, Proudhon salienta que, na democracia representativa, o contrato político bilateral e de caráter comutativo não passa de uma ficção (2001). Vejamos as observações do autor a respeito do tema em questão:

Pode-se dizer que em uma democracia representativa e centralizadora, em uma monarquia constitucional e sensorial, ainda mais em uma república comunista, à maneira de Platão, o contrato político que liga o cidadão ao Estado seja igual e recíproco? Pode-se dizer que esse contrato, que tira os cidadãos metade ou dois terços da sua soberania e o quarto do seu produto, esteja encerrado nos seus justos limites? Seria mais verdade dizer, o que a experiência confirma demasiadas vezes, que o contrato, em todos esses sistemas, é exorbitante, oneroso, pois que ele é, para uma parte mais ou menos considerável, sem compensação; e aleatório, pois que a vantagem prometida, de início insuficiente, nem sequer é assegurada. (PROUDHON, 2001: 89)

Segundo Proudhon, para que seja viável a concretização dos contratos comutativos e sinalagmáticos, é necessário que o Estado ofereça ao cidadão uma proporção equivalente ao que foi concedido, de modo a garantir os direitos, as liberdades e a autonomia de todos os entes contratantes (2001). Essa configuração contratual, segundo o autor, é a base de sustentação do pacto federativo. A federação, assim, é uma convenção entre famílias, associações, comunas, províncias e Estados baseada nos contratos comutativos e sinalagmáticos. Também é importante ressaltar que, ao contrário das noções utilizadas por diferentes autores contratualistas – como Hobbes, Locke e Rousseau –, os contratos bilaterais são firmados em torno de objetos específicos, de modo que não abrangem a totalidade da vida social. Sendo assim, no entendimento de Proudhon, as comunas, as províncias e os Estados podem estabelecer acordos federativos sobre diferentes objetos, como pactos de segurança mútua a nível internacional, proteção comercial, entre outros (2001).

Ainda no que tange ao funcionamento da Confederação de Estados, Proudhon salienta que a gestão estatal passa a ser substituída pelo trabalho autogerido pelas livres associações de produtores (2001). Assim, como expõe Proudhon, a dissolução do Estado centralizado e burocrático só é possível por meio do pacto federativo, de modo que as atividades estatais passam a estar circunscritas às iniciativas de inauguração, contribuindo, apenas, para a instalação de novas atividades econômicas (2001). Pode-se dizer, portanto, que o federalismo

não está circunscrito ao âmbito político e institucional. Uma federação livre, segundo Proudhon, só é possível se estiver condicionada ao mutualismo econômico, possibilitando, assim, a edificação da Federação Agrícola- Industrial (2001).

2.3. Federação Agrícola-Industrial

Proudhon enfatiza, como foi brevemente demonstrado, que o direito político deve ser complementado pelo direito econômico (2001). O pacto federativo, quando circunscrito ao plano político, assegura a perpetuação do que Proudhon denomina “feudalismo financeiro” (2001), regime econômico assentado na propriedade privada, no trabalho assalariado e na monopolização dos serviços públicos por parte do Estado, assegurando, assim, a desigualdade de riquezas e de condições (PROUDHON, 2001: 129). Nesse sentido, Proudhon afirma que o principal problema a ser solucionado na sociedade não é o equilíbrio entre as antinomias políticas, mas sim entre as antinomias econômicas (2001). A federação política, portanto, deve estar diretamente vinculada à federação agrícola-industrial.

A federação agrícola-industrial, ao contrário do “feudalismo financeiro”, está assentada na autogestão dos serviços públicos – substituindo, portanto, a gestão estatal –, na reciprocidade mútua do crédito, na equivalência das trocas e na igualdade no que tange aos tributos. Proudhon ainda aponta para a importância do livre acesso à instrução, que, segundo ele, possibilita a superação da dicotomia entre trabalho intelectual e trabalho manual (2001). A confluência entre todos os elementos mencionados é o que possibilita “a cada trabalhador tornar-se de simples operário industrioso e artista, assalariado patrão” (PROUDHON, 2001: 130).

É possível afirmar que Proudhon propõe, assim como no plano político, uma federalização permanente entre as indústrias e as diferentes atividades econômicas (2001). Assim, o autor advoga, por um lado, pela autonomia das comunas e das províncias, de modo que não estejam subordinadas às imposições e aos arbítrios do Estado central; e, por outro lado, pela autonomia do trabalho em relação ao capital, substituindo a propriedade privada pela federalização das livres associações de produtores. Desse modo, com base no que foi analisado e discutido, pode-se dizer que o autor enfatiza que a democracia liberal deve ceder, gradativamente, ao federalismo político e ao mutualismo econômico. Com o advento da revolução no âmbito das ideias, Proudhon afirma que todas as suas esperanças podem ser resumidas em uma única perspectiva: na confluência entre a federação política e a federação agrícola-industrial, fomentando, assim, o desenvolvimento da federação progressiva (2001).

Considerações finais

Com base no que foi analisado e discutido neste artigo, pode-se dizer que os autores de *O Federalista*, vinculados às perspectivas liberais, concebem o federalismo como um arranjo capaz de assegurar a existência de um modelo institucional que garanta uma maior descentralização administrativa e uma significativa independência para os entes da federação, de modo a ratificar as liberdades individuais e o direito de propriedade. Já Pierre-Joseph Proudhon, por outro lado, concebe o federalismo nos diferentes âmbitos da vida social. Como afirmam Passetti e Resende, no entendimento de Proudhon o federalismo é a expressão institucional do mutualismo econômico – regime assentado na formação de livres associações voluntárias de produtores e no trabalho cooperativo (1986). Sendo assim, no âmbito político, Proudhon advoga por uma descentralização e uma federalização permanente por meio de contratos comutativos e sinalagmáticos, de modo a inviabilizar a subordinação das comunas e das províncias ao Estado centralizado. Este, no entendimento do autor, é dissolvido e substituído por um instrumento de inauguração, que tem como objetivo impulsionar novas iniciativas, retirando-se, portanto, da gestão dos empreendimentos econômicos, que passam a ser organizados pelas livres associações voluntárias e espontâneas de produtores (PROUDHON, 2001).

Referências bibliográficas

- CRESWELL, John. *Projeto de pesquisa*. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1995.
- D'AURIA, Anibal. *El anarquismo frente al derecho*. 1.ed. Buenos Aires: Libros de Anarres, 2007.
- GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 2008.
- HAMILTON, Alexander. No. 6: *Concerning dangers from foreign force & influence*. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The federalist*. Indianapolis: Liberty Fund, 2001, p. 20-26.
- HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *Textos de "O Federalista"*. In: WEFFORT, Francisco (org). *Os Clássicos da Política*. 14.ed. São Paulo: Ática, 2009.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina. *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 2003.

LEVI, Lucio. *Federação – Federalismo*. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (ed.). *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 1998, p. 475-486.

LIMONGI, Fernando Papaterra. *“Federalismo”: remédios republicanos para males republicanos*. In: WEFFORT, Francisco C. (org.). *Os Clássicos da Política – volume 1*. São Paulo: Ática, 2006, p. 243-287.

MADISON, James. *No. 10: The same subject continued*. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The federalist*. Indianapolis: Liberty Fund, 2001, p. 40-49.

_____. *No. 51: The same subject continued, with the same view, and concluded*. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The federalist*. Indianapolis: Liberty Fund, 2001, p. 267-272.

MOREL, José Carlos Orsi. *Introdução*. In: PROUDHON, Pierre-Joseph. *Sistemas de Contradições Econômicas ou Filosofia da Miséria*. São Paulo: Ícone Editora LTDA, 2003.

MORIYÓN, Félix García. *Federalismo anarquista*. Libre Pensamiento. Madrid, n.94, 2018, p. 55-77. Disponível em: http://librepensamiento.org/wp-content/uploads/2018/09/LP-94_web.pdf#new tab.

PASSETTI, Edson; PAULO, Edgar Almeida Resende. *Proudhon*. 1.ed. São Paulo: Editora Ática, 1986.

PROUDHON, Pierre-Joseph. *Do Princípio Federativo*. São Paulo: Editora Imaginário; São Paulo: Nu-Sol, 2001.

_____. *O que é a Propriedade?*. Lisboa: Editorial Estampa, 1975.

QUIRINO, Célia Galvão. Tocqueville: *a realidade da democracia e a liberdade ideal*. In: QUIRINO, Célia Galvão; VOUGA, Claudio; BRANDÃO, Gildo Marçal (org.). *Clássicos do pensamento político*. São Paulo: EdUSP, 2004, p. 247-270.

_____. Tocqueville: *sobre a liberdade e a igualdade*. In: WEFFORT, Francisco C. (org.). *Os Clássicos da Política – volume 2*. São Paulo: Ática, 2005, p. 149-188.

A Legitimidade do Governo Chinês: uma análise exploratória

Vinicius Valente Novak¹
Suhayla Khalil Viana de Castro²

Resumo

O governo chinês, apesar de seu forte desempenho econômico na última década, vem tendo seus resultados contestados de maneira geral pelo Ocidente, dada a ausência do voto popular e, por conseguinte, de legitimidade. Segundo essa perspectiva, o Partido Comunista seria sustentado por apenas dois fatores: a alta taxa chinesa de crescimento econômico e a instrumentalização do sentimento nacionalista da população, os quais seriam frágeis para manter uma percepção positiva do governo e, logo, a China estaria fadada a um processo de democratização baseado nos moldes liberais. Na contramão, o que se observa é que o governo chinês tem conseguido manter-se estável (mesmo com certas críticas), enquanto as democracias liberais vêm sofrendo com levantes de demandas populares. Levando em conta tal cenário, este trabalho pretende realizar uma análise exploratória, por meio da revisão bibliográfica sobre o tema, para avaliar quais seriam os fatores que conferem legitimidade ao governo chinês. Ao fim, conclui-se que o governo chinês, apesar de se utilizar tanto de seu desempenho econômico quanto do nacionalismo para legitimar suas ações, apoia-se em outros dois fatores de maior relevância, que são constantemente ignorados pelas análises ocidentais: o culturalismo e sua capacidade de reforma institucional.

-
- 1 Pós-graduado em Ciência Política pela Fundação e Escola de Sociologia e Política e formado em Relações Internacionais pela ESPM-SP. Atualmente cursa Direito na *Universidade Presbiteriana Mackenzie* e trabalha com Direito Ambiental.
 - 2 Doutora pelo *Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (USP)*. Foi doutoranda visitante na *SciencesPo – Paris* e no *Instituto Universitário de Desenvolvimento e Cooperação da Universidad Complutense de Madrid*. Atualmente é professora da pós-graduação em Ciência Política da *Fundação e Escola de Sociologia e Política de São Paulo* e investigadora doutorada integrada do *Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa*.

Palavras-chave: China; Partido Comunista; Legitimidade; Democracia; Fontes de Legitimidade.

1. Introdução

Diferentemente do que preconizava Francis Fukuyama, em sua publicação “O Fim da História” (1989), as instituições democráticas liberais parecem estar passando por um período de crise sem igual. O ressurgimento de partidos nazifascistas, levantes ao redor do mundo com demandas por mudanças políticas (sejam elas pró ou contra a democracia), o surgimento de movimentos “apolíticos”, além de eleições que culminaram na vitória de candidatos antedemocráticos são alguns dos acontecimentos que vêm evidenciando que as instituições democráticas têm sido incapazes de responder às demandas populares.

Soma-se a esse contexto o fato de que, entre os países de grande desempenho e destaque no cenário internacional atualmente, encontra-se a China. O gigante asiático passou por um processo de abertura econômica, modernização de sua base de produção e alteração das instituições políticas. Tornou-se a segunda maior economia do mundo e apresentou aumentos significativos em seu índice de desenvolvimento humano (IDH). Entretanto, seu regime político é constantemente atacado por governos de países centrais e pela mídia ocidental.

O maior argumento apresentado por eles, e que busca questionar as conquistas chinesas, se concentra na crítica de que a China não é um Estado democrático, dado seu sistema unipartidário dominado pelo Partido Comunista Chinês (PCC). Segundo essa visão, o PCC careceria de legitimidade, tendo de se apoiar em dois instrumentos para impedir levantes e demandas populares: (1) o alto desempenho econômico e (2) o nacionalismo exacerbado. Sendo assim, políticos, jornalistas e até mesmo acadêmicos ocidentais preconizaram o processo de democratização da sociedade chinesa como resultado inevitável de um possível abalo sofrido por esses dois fatores.

Com o intuito de refletir sobre os modelos de estruturação política e sua capacidade de produzir decisões legítimas e resultados satisfatórios, e também buscando problematizar essa visão ocidental sobre a China, este artigo tem por objetivo realizar uma análise exploratória para identificar as fontes de legitimidade do governo chinês.

A partir da revisão bibliográfica sobre a literatura do tema, argumenta-se, em última instância, que tanto o desempenho econômico como o nacionalismo são de fato fatores relevantes para construção e manutenção da legitimidade do governo chinês. Entretanto, há dois aspectos que são comumente

desconsiderados pelo Ocidente: o culturalismo e a capacidade de reforma ideológica do PCC. Esses quatro fatores reunidos mostram-se responsáveis por legitimar as políticas empreendidas pelo governo chinês. Ademais, vale ressaltar que este trabalho não se pretende nem uma previsão do “imminente colapso chinês” preconizando sua transformação democrática, nem o enaltecimento de qualquer forma de autoritarismo, mas apenas como uma contribuição acadêmica ao campo da Ciência Política e do debate acerca da legitimidade.

2. A Construção da Legitimidade ao Longo da História Chinesa

O argumento ocidental para deslegitimar as ações empreendidas pelo governo chinês tem como base a carência de apoio popular devido a não adoção do voto. Entretanto o interesse coletivo é um conceito amplo e abstrato que dificilmente será representado em um número limitado de parlamentares eleitos. O mesmo ocorre com o conceito de democracia, que até hoje enseja diferentes leituras (SCHUMPETER, 1961; DAHL, 1997). Ainda, não necessariamente as decisões providas de governos democráticos produzirão resultados satisfatórios (LIJPHART, 2003). Em alguns casos, não produzirão nem ao menos um resultado democrático (como é o caso de perseguições religiosas, discriminação étnica, etc.). Sendo assim, podemos inferir que a forma de tomada de decisão adotada pelos países ocidentais também é passível de questionamento, já que não necessariamente os resultados são sempre satisfatórios.

Da mesma forma que os governos ocidentais passaram por uma série de mudanças institucionais ao longo de seu desenvolvimento e, consequentemente, sofreram alterações em seu conceito de legitimidade, com o governo chinês isto não foi diferente. Entretanto, este processo de transformações políticas é majoritariamente desconhecido pelo Ocidente, o que dificulta uma leitura mais acurada das estruturas políticas chinesas contemporâneas. Ao longo de anos o Ocidente se utiliza de lentes conceituais próprias para avaliar governos não ocidentais não se atentando aos conceitos e pretensões dos locais analisados (GRIES; ROSEN, 2004)

De acordo com a visão ocidental, o Oriente seria dominado por líderes despóticos responsáveis por tomar decisões egoístas desprovidas de qualquer apoio popular. Na literatura clássica, Montesquieu chegou a descrever a Ásia como a terra natural da escravidão, enquanto a Inglaterra era retratada como

a terra da liberdade. Essa perspectiva foi se consolidando ao longo dos anos e perdura até os dias atuais (GRIES; ROSEN, 2004).

Entretanto, engana-se aquele que pensa que o governo chinês não se pretende legítimo apenas por não seguir o modelo democrático liberal. Apropriando-se do arcabouço teórico de Max Weber (1964 apud GRIES; ROSEN, 2004), pode-se compreender que existem diversas formas de legitimidade e, a depender da forma escolhida, será gerado um aparato burocrático estatal com características e formas de obediência diversas. Assim, a pergunta que resta é: de que forma o governo chinês reivindica sua legitimidade, se não pelo voto?

Há acadêmicos que argumentam que o governo chinês constrói suas bases de legitimidade a partir de duas variáveis: (a) o alto crescimento econômico e a produtividade que se instauraram no país nos últimos anos e (b) o nacionalismo exacerbado, supostamente um aspecto característico de governos autoritários. Contudo, esta análise carece de um olhar mais profundo em relação à história e à cultura do gigante asiático (SHUE, 2004; GRIES; ROSEN, 2004; HOLBIG; GILLEY, 2010; DUMBAUGH; MARTIN, 2009).

É verdade que ao longo das últimas décadas o Estado Chinês tem se utilizado de elementos nacionalistas e do desempenho econômico para justificar suas atitudes e aumentar seus índices de aprovação. Mas estas são apenas duas estratégias de legitimação que rodeiam o objetivo maior e principal do governo chinês, o qual se mantém o mesmo desde antes do Partido Comunista tomar o poder: a manutenção da estabilidade e da ordem sociais (SHUE, 2004).

Ao longo das dinastias chinesas, muito antes do governo comunista ser instaurado, a estabilidade e a paz já eram questões centrais para a legitimação do poder do imperador como a autoridade máxima do Estado. O imperador era entendido como a figura responsável por unificar e garantir o equilíbrio entre os três reinos: os céus, a terra e os homens, os quais de acordo com a cosmologia taoísta e com os ensinamentos de Confúcio, deveriam ser mantidos em harmonia e equilíbrio (GRIES; ROSEN, 2004). Um imperador bem sucedido em manter a estabilidade seria recompensado pelas figuras místicas com boas colheitas, conquistas territoriais, uma linhagem próspera, fertilidade e o florescimento cultural de seu povo e de sua civilização. Contudo, aquele que não fosse capaz de cumprir com a tarefa teria seu governo submetido ao carma do cosmos, podendo até mesmo perder o direito legítimo de governar e ter sua dinastia substituída (SHUE, 2004).

A proximidade do Estado com a religião se mostrava como um aspecto central para legitimar o poder imperial, pois tanto o Estado podia legitimar os

dogmas religiosos locais, como os dogmas religiosos locais podiam legitimar o poder do Estado (DUARA, 1988 apud SHUE, 2004). A benevolência do imperador poderia ser aferida, do ponto de vista subjetivo, pela corte imperial ou pelos próprios intelectuais que o cercavam, atestando sua preocupação com relação ao povo, e do ponto de vista objetivo, pela criação e financiamentos de políticas públicas voltadas à população. Por fim, a glória seria o último aspecto fundamental para legitimar a autoridade imperial. Uma China gloriosa deveria gozar de uma alta produção filosófica e artística e ser reconhecida por outros atores e reinos por sua superioridade intelectual, militar, cultural e econômica (KISSINGER, 2011). Ademais, a glória também poderia ser atestada pela paz interna, a partir da manutenção dos povos sob seu domínio controlados, assim como por meio do expansionismo e das conquistas territoriais (SHUE, 2004).

Assim, se torna claro que a manutenção da legitimidade na China sempre foi um conteúdo de alta complexidade. O argumento da manutenção da estabilidade e da ordem sociais perdurou desde os tempos imperiais até os dias atuais como justificativa de legitimação dos governos chineses (GRIES; ROSEN, 2004).

Com o fim das dinastias chinesas e o processo de modernização do Estado promovido por Mao Tsé-Tung, novos desafios são postos à estabilidade social e à legitimação da autoridade do Partido Comunista. Ao tomar o poder à força, o partido tem sua autoridade contestada por boa parte da população. Muitos opositores fugiram do país para locais próximos, como as ilhas de Hong Kong e Taiwan e, também, para países vizinhos, dando origem a uma das maiores crises de refugiados na história (HOLBIG; GILLEY, 2010).

Os ideais de verdade, benevolência e glória usados para legitimar a autoridade chinesa passaram por uma alteração conceitual. A verdade agora seria revelada por meio da ciência, da tecnologia e do conhecimento técnico, e não mais por meio da sabedoria divina e milenar das culturas tradicionais chinesas. O Estado se torna não apenas laico, mas ateu, se opondo ao culto de figuras místicas e religiosas quaisquer que fossem, tidas como símbolos de uma cultura “subdesenvolvida e não civilizada”.

A benevolência do governo seria exercida por meio de políticas sociais e de transferência de renda, além do crescimento econômico e do desenvolvimento guiados pela máquina estatal, de forma a beneficiar a classe proletária e campesina. A glória já não viria necessariamente do florescimento cultural, mas sim do reforço do papel do estado Chinês no cenário internacional enquanto um questionador do *status quo* do sistema capitalista no mundo (SHUE, 2004).

Com o fim do governo de Mao, a legitimidade do governo chinês se encontrava abalada. Os receios da população em relação ao partido haviam aumentado devido ao excesso de violência empregado pela Revolução Cultural (HOLBIG; GILLEY, 2010). Deu-se início, então, a era de Deng Xiaoping, também chamada de era das reformas, que tinha como intuito principal reestabelecer a economia chinesa e promover a reaproximação do Estado e população.

Todas essas mudanças empreendidas por Xiaoping, no que ficou conhecido como as quatro grandes modernizações, contribuíram para a formação do cenário político, social, econômico e cultural atual na China (DUMBAUGH; MARTIN, 2009). Entretanto, muitos dos efeitos produzidos por esta política se mostravam adversos aos pretendidos como: o aumento das desigualdades sociais, o alto fluxo migratório para as cidades, o excesso de impostos para produtores rurais, movimentos de protesto de origem tanto étnica como religiosa, a degradação ambiental, etc. (SHUE, 2004). Nessa etapa, o aparato estatal chinês passa a se preocupar em mensurar, por meio de metodologias empíricas, seus níveis de legitimidade, apresentando relatórios e trabalhos acadêmicos sobre possíveis distúrbios (HOLBIG; GILLEY, 2010).

Assim, a constante busca por legitimidade engendrada pelo governo também se tornou mais proeminente, o que culminou na famosa declaração de 2004, onde foi colocado que era crucial para o Partido Comunista Chinês prevenir possíveis crises de legitimidade e que a antiga política de repressão já não seria mais compatível com as demandas populares (ZHOU, 2006 apud HOLBIG; GILLEY, 2010).

Na seção seguinte, analisaremos, a partir deste cenário, quais seriam as formas de garantir a estabilidade social e, assim, conferir ao PCC legitimidade, segundo a perspectiva chinesa.

3. As fontes de Legitimidade do Partido Comunista Chinês

Como discutido na seção anterior, muito antes da revolução comunista, o Estado Chinês sempre se preocupou com questões relativas à legitimidade, dada a complexidade étnica e cultural que abrangia toda sua extensão territorial. Formou-se assim, no imaginário popular a preferência por um governo que pudesse manter a estabilidade, a ordem social e a paz, como forma de garantir e manter a união territorial de toda a China. Esta percepção foi mantida até os

tempos atuais, permanecendo como a principal reivindicação de legitimidade do Partido Comunista (DICKSON, 2004).

Entretanto a manutenção da estabilidade tem várias formas de se materializar e se fazer presente. A mídia, a academia e o discurso político ocidentais tentam ressaltar o grande crescimento econômico como a principal fonte de legitimidade na China nos dias atuais. Esse argumento sustenta que a capacidade do governo chinês de manter índices constantes de crescimento e a mobilidade social trazida pelo processo de abertura e reforma econômicas fazem com que o povo aceite o Partido Comunista como liderança da nação.

No entanto, em primeiro lugar, cumpre ressaltar que a correlação entre aprovação de governo e desempenho econômico positivo não é exclusividade do regime chinês. Segundo, apesar de importante instrumento de manutenção da ordem, a limitação da legitimidade ao desempenho econômico pode fracassar, pois a estabilidade produtiva não depende apenas de variáveis internas e passíveis de controle pelo Partido (HOLBIG; GILLEY, 2010). Sendo assim, basear seu argumento de legitimidade apenas em resultados econômicos positivos pode ser frágil, mantendo o governo constantemente refém de questões externas. Ainda, esta visão leva a uma simplificação da estratificação social chinesa, baseando suas demandas em meras necessidades materiais, desconsiderando aspectos como sua história, cultura, divergências regionais, desigualdades sociais, etc. (SHUE, 2004; DICKSON, 2004).

Parte da academia ocidental, por vezes, argumenta também que a principal fonte de estabilidade do Partido Comunista Chinês se concentra em seu discurso nacionalista, por meio da criação de mitos e símbolos da nação que reforcem a soberania do estado e seu poder perante o povo e a comunidade internacional (GRIES, 2004). Também reitera-se que este é um instrumento muito comum de mobilização de massas utilizado principalmente por governos autoritários. Sem dúvida, o argumento nacionalista pode ser instrumentalizado (e é instrumentalizado) pelo regime para conseguir legitimar o seu poder. Contudo o processo de *Gaige Kaifang* (abertura e reforma econômicas) forçou o Estado a mudar, também, sua forma de interação com a sociedade (DICKSON, 2004).

Sendo assim, surgiram novos discursos no meio popular apoiados na identidade nacional, que se baseavam na “Terra Natal” e no potencial da “raça chinesa” que deixaram de associar as grandes conquistas nacionais às ações do Partido Comunista. Perder o controle sobre o discurso nacionalista e desatrelar a soberania do país do Partido são riscos que podem impedir que o regime canalize os anseios da população, para assim legitimar seu poder (GRIES,

2004). Ademais, é necessário considerar que a China é um território diverso, com outras demandas por maior liberdade de atuação ou independência de províncias (como é o caso de Taiwan, Hong Kong, Macau, Tibete e Xingiang).

É unânime entre os autores que estudam a questão da legitimidade chinesa voltada para argumentos nacionalistas e econômicos (SHUE, 2004; GRIES; ROSEN, 2004; HOLBIG; GILLEY, 2010; DICKSON, 2004) que ambos só serão efetivos se o governo chinês puder fazer com que a população associe suas ações com o resultado econômico ou à imagem de soberania e unidade do Estado. E, mesmo assim, basear a legitimidade única e exclusivamente nestes elementos, que dependem de variáveis externas, pode fazer com que a reivindicação de legitimidade perca força quando ocorrer algum problema, mesmo que independa das ações do governo. Portanto, o Partido Comunista construiu sua retórica de legitimidade baseado não apenas nestes, mas igualmente em outros dois elementos que podem conferir estabilidade e ordem social a seu território. Esses elementos serão identificados aqui como: “culturalismo” e “reforma ideológica”. São quatro, assim, os fatores de legitimação do governo chinês, conforme descreveremos a seguir.

3.1. Crescimento Econômico Estável e Mobilidade Social

Todas as medidas adotadas pela política de *Gaige Kaifang* e pelo processo de liberalização da economia, somadas à iniciativa privada, fizeram com que a China atingisse altas taxas de crescimento econômico ao longo de anos. Também foi responsável por gerar uma nova classe econômica de empresários e trabalhadores urbanos que se formava nas regiões costeiras do país (local de concentração das grandes empresas exportadoras). Assim, dentro deste processo, dois novos atores poderiam ser responsabilizados pelo crescimento: primeiramente, os governos e as comunidades locais, que passaram a ter muito mais autonomia e acesso a recursos para poder garantir o desenvolvimento regional e, segundo, a ação dos mercados consumidores regionais, sob a nova lógica recém-implementada de oferta e demanda (SHUE, 2004).

Portanto, o papel antes atribuído ao Comitê Central do Partido na condução da economia começou a ter seu peso dividido, dado que não havia mais o controle estatal dos meios de produção. Sendo assim, de que forma o Estado poderia justificar a performance econômica positiva por meio de sua atividade, já que agora a economia havia sido liberalizada? A resposta é simples: implantando uma percepção geral de que as decisões tomadas pelo governo poderiam configurar um ambiente propício ao desenvolvimento econômico. Esta pode

parecer, inicialmente, uma tarefa simples, mas não é, pois a percepção da população sobre as ações do governo envolve muitas variáveis subjetivas e inconstantes, como: avaliação de competência, eficiência, justiça, comprometimento, devoção ao interesse comum internamente e defesa do interesse nacional no cenário internacional (HOLBIG; GILLEY, 2010).

Um exemplo de como o PCC conseguiu estabelecer uma relação entre as ações empreendidas por ele e o resultado econômico positivo foi a resposta à crise financeira global de 2008. Inicialmente, quando o mundo passava por uma forte recessão, a opinião internacional sustentava que a crise não havia atingido a China, por conta de sua “sábia liderança” que, anos atrás, estava relutante em liberalizar todo o sistema financeiro interno do país. Quando finalmente o país é atingido pela crise, o governo já havia elaborado um plano de contingência. Entre as ações tomadas estavam a redução das taxas de juros, das taxas de depósito e de empréstimo bancário, além da injeção de capital das reservas financeiras do país para controle de taxas de câmbio favoráveis à atividade econômica e exportadora (HOLBIG; GILLEY, 2010).

Contudo, se em alguns casos as lideranças partidárias são prestigiadas por tomarem decisões rápidas e assertivas, por outro lado elas também podem ser culpabilizadas pela falha que gerou um resultado insatisfatório. O processo das reformas econômicas empreendidas por Deng Xiaoping levou não apenas a um rápido crescimento econômico, mas também gerou cerca de 76 a 100 milhões de desempregados que se sentiram traídos pelo partido, o que causou um processo de migração em massa do campo para as zonas urbanas, agravou as desigualdades sociais entre as províncias costeiras e interioranas, produziu condições análogas à escravidão, degradou o meio ambiente, escancarou processos de corrupção em andamento, entre outros resultados que levaram a população a realizar questionamentos e levantes contra a legitimidade do governo (SOLINGER, 2004). Em boa medida, esses movimentos foram reprimidos, levando líderes à prisão e atendendo a demandas pontuais (apenas econômicas) que estavam sendo feitas em determinadas províncias, a fim de prevenir próximas rebeliões (DICKSON, 2004).

Assim, fica claro que a instrumentalização da economia enquanto fonte de legitimidade pode ser tanto positiva como prejudicial. No longo prazo, ela pode não se sustentar, dada a alta volatilidade que fatores exógenos ao Estado podem conferir à economia. Dessa forma, se faz necessária a utilização de outros meios para justificar a atuação do Partido Comunista Chinês.

3.2. Nacionalismo/ Patriotismo

Além do argumento sobre o crescimento econômico, outra fonte de legitimidade do Estado Chinês é o nacionalismo. Esta é reiterada por representantes ocidentais, que costumam relacionar o argumento nacionalista para legitimação do poder a governos autoritários ou “antidemocráticos”. Entretanto, mesmo estados democráticos se apropriam de citações e discursos para excitar o sentimento nacionalista em suas populações e legitimar determinada ação, prática muito comum no desenvolvimento das forças armadas, por exemplo.

O processo de abertura econômica tira do Estado o monopólio sobre o discurso nacionalista, que passa a emergir de manifestações populares, assumindo ora uma dinâmica *top-down*, ora uma dinâmica *bottom-up*. Assim, o Partido Comunista passa a agir em uma lógica de resposta-repressão a partir das manifestações populares. Na medida em que estas reiteravam e reforçavam as políticas e ideais disseminados pelo Partido, o aparato estatal agia de forma a promover e atender os anseios da população. Já quando estes movimentos questionavam sua legitimidade, o Estado respondia de forma a conter essas manifestações e impedir a sua disseminação (GRIES; ROSEN, 2004; HOLBIG; GILLEY, 2010).

É importante ressaltar que o fundamento do argumento nacionalista para legitimar as ações do Estado passa também pela validação e reconhecimento nacional e internacional do *status* de soberania sobre o seu território. Muito do discurso nacionalista chinês se fundamenta na luta contra as investidas imperialistas de governos estrangeiros ocidentais que tentam “deslegitimar suas ações e impedir o desenvolvimento da nação”. No caso do lançamento do livro *best-seller* “*China Can Say No*”, por exemplo, os chineses se apropriaram da obra para legitimar sua política de oposição aos EUA, e isso gerou diversos movimentos antiamericanos em todo país que puderam ser instrumentalizados pelo governo (GRIES, 2004).

Ainda, movimentos nacionalistas e separatistas que se formam a partir de conjunturas políticas dissidentes do Partido Comunista questionam a soberania do governo continental. Os casos de Taiwan, Hong Kong e Macau são muito representativos desta situação. Taiwan teve um governo independente formado a partir de membros refugiados do Partido Nacionalista, ao serem expulsos do continente pelo recém-formado governo comunista em 1949. Ao longo de toda a história do país tanto o governo comunista como Taiwan têm reclamado a legitimidade sobre o território continental chinês. Já Hong Kong e Macau são

zonas que passaram anos sob o domínio de governos ocidentais e, atualmente, apresentam uma cultura política e uma forma de gestão que consideram incompatíveis com a ideologia do Partido Comunista, questionando a soberania do governo no continente. (HOLBIG; GILLEY, 2010).

Por fim, nota-se que em todos os casos supracitados o nacionalismo foi instrumentalizado pelo Partido Comunista, tendo sim uma função importante na legitimação do Estado Chinês. Mas a volatilidade com que os anseios nacionalistas se manifestam pode representar um risco para serem uma fonte única de legitimação do governo, seja pela instabilidade da ação popular ou pela dependência da atuação de outros Estados ou regiões que questionam os discursos de unidade nacional chinês.

3.3. Culturalismo

Como colocado por Henry Kissinger em sua obra “Sobre a China”, muito antes da consolidação dos Estados-Nação europeus, a China já existia enquanto civilização. Portanto, qualquer abordagem analítica que desconsidere o fator cultural para avaliar a legitimidade do governo chinês careceria de exatidão. Sendo assim, a fonte de legitimidade culturalista se apresenta como uma das mais relevantes, mas uma das mais esquecidas por analistas ocidentais ao falar sobre China. O termo culturalismo aqui empregado se refere ao ato do Estado Chinês instrumentalizar a cultura tradicional chinesa como forma de legitimar suas ações. Dessa forma, ele próprio se enxerga como emissário oficial da cultura de seu território.

Cerca de 91,5% da população chinesa é composta pela etnia Han, segundo o senso oficial do país, realizado em 2010. Essa etnia foi formada no século II a.C. e recebeu esse nome porque, na época, a família responsável pela condução do Império Chinês pertencia à dinastia Han. Nesse mesmo período foi implantada a doutrina confucionista como principal prática a ser seguida pelo Estado. Para se ingressar em cargos públicos, seria necessário passar por uma avaliação que comprovasse o alto domínio e conhecimento dos candidatos sobre os textos anciãos produzidos por Confúcio e seus discípulos. O próprio imperador deveria ser um modelo e mestre das práticas doutrinárias de Confúcio. (RAMOS; ROCHA, 2015)

A doutrina política confucionista foi apropriada como método de ingresso ao Estado até a queda do império chinês, em 1911, com o fim da dinastia Qing, tendo sido mantida como prática política e oficial de Estado por mais de 2000 anos (RAMOS; ROCHA, 2015). Desse modo, reivindicar-se enquanto legítimo guardião

da cultura e do legado chinês é de crucial importância para o Estado. Entretanto esta parece ser uma tarefa de difícil execução, dada a história recente do PCC.

Inicialmente, cabe aqui entender que a prática confucionista é, por si só, contrária ao que se desenvolveu no Ocidente enquanto doutrina política. Tanto os ideais liberais como os marxistas-leninistas, que naquele momento disputavam poder na China, viam o indivíduo enquanto um agente transformador, capaz de promover as mudanças sociais. O confucionismo entende, de forma contrária a essa visão, que o processo de transformação ocorre de forma harmônica e espontânea, sem qualquer tipo de reivindicação ou levantes. Dessa forma, os dogmas confucionistas pregam que os indivíduos devem apresentar uma atitude passiva, e priorizar o “não-agir”, para desta forma permitir a ação do *Tao* (o processo transformador natural). Não à toa, a estabilidade se mostra até os dias atuais como principal objetivo do governo. Sendo assim, o confucionismo se mostrava conflitante com as práticas tanto liberais como marxistas-leninistas (RAMOS; ROCHA, 2015).

Ademais, com o fim da dinastia Qing, dá-se início ao processo de modernização do Estado Chinês. Neste sentido, a modernização deveria ser entendida como “ocidentalização” e, portanto, havia uma negação dos valores e costumes provindos dos governos imperiais tanto por parte dos Nacionalistas como dos Comunistas. Quando o Partido Comunista finalmente toma o poder, e Mao Tse-Tung dá início à Revolução Cultural, as práticas confucionistas, fossem elas espirituais ou políticas, não foram apenas retiradas do aparato estatal, mas passaram a ser perseguidas. Templos foram destruídos e vandalizados, livros e textos queimados, pessoas foram mortas. Dado esse processo brutal de tentativa de apagamento cultural, reivindicar para si a tarefa de guardião cultural do legado chinês se mostra uma tarefa árdua (RAMOS; ROCHA, 2015).

O processo de reabertura econômica durante o governo de Deng Xiaoping levou também à flexibilização do aparato repressivo. Templos foram reconstruídos, devotos voltaram a frequentar tais espaços e o confucionismo voltou a ser praticado, principalmente enquanto uma doutrina religiosa (SHUE, 2004).

Entretanto, logo surgiram reivindicações desqualificando o governo chinês enquanto guardião da cultura anciã. O primeiro e possivelmente mais significativo movimento neste sentido foi o Falun Gong, que foi empreendido por um grupo de aproximadamente 10.000 pessoas que realizaram um protesto pacífico na frente da Praça Celestial. A reivindicação era por maior liberdade de expressão e fim da perseguição ao movimento, que era tido como uma “seita herege” pelo Partido Comunista. O ato foi reprimido com violência,

que gerou o incidente conhecido como “Massacre da Praça Celestial”, em 1989 (SHUE, 2004). Esse ato gerou uma comoção nacional e internacional, de modo que o próprio Deng Xiaoping reconheceu o uso desproporcional da força pelo aparato estatal na ocasião e a necessidade de impedir que medidas como essa voltassem a ser tomadas (HOLBIG; GILLEY, 2010).

Um outro aspecto são as minorias étnico-culturais. Seriam elas questionadoras da legitimidade do governo, dado que o Estado se mostra como guardião de uma cultura muito específica divergente das minoritárias?

A Constituição Chinesa de 1982 tentou dar solução a essa questão e reconheceu em seu preâmbulo a China como um Estado composto por diversas nacionalidades. Entretanto, de acordo com o artigo 4º do referido documento, qualquer movimento que perturbar sua unidade irá sofrer retaliações. Assim, muitos levantes ocorreram em território chinês demandando soberania, mas foram reprimidos pelo aparato estatal. Para tentar amortizar as diferenças e buscar a cooperação com estes povos, foi criada em 1984 a Lei da Autonomia das Nacionalidades, que dava a etnias minoritárias liberdade limitada para gerirem suas províncias (MACKERRAS, 2004). Contudo, é verdade que em boa medida essas ações não foram suficientes para findar os conflitos étnicos na China. Isto se dá por conta de fatores histórico-culturais que não foram esquecidos pela memória coletiva destes povos.

A Lei da Autonomia das Nacionalidades manteve-se apenas como retórica, e ao longo dos anos a autonomia administrativa que estes povos tinham foi sendo suprimida. Juntamente disso, o alto fluxo migratório de Hans para as regiões autônomas, fez com que o domínio territorial fosse ainda mais perdido, e as benesses econômicas oferecidas pelo Estado têm servido para o apagamento cultural de diversos povos. Isto, pois, o idioma oficial do Estado é o mandarim (MACKERRAS, 2004).

Essa situação levou à rebelião de diversos povos na China. Os mais emblemáticos deles, e que causam maior alvoroço para o Estado, são os Uigures. De origem Turcomena Islâmica, os Uigures habitam a província de Xinjiang, a noroeste do país. Algumas células rebeldes pela causa Uigur se organizaram na província e usam atos de violência como protesto. A partir do 11 de setembro, o Estado Chinês classificou estas células como terroristas, e passou a empregar medidas “anti-terrorismo” na região, o que aumentou consideravelmente a repressão e a violência (MACKERRAS, 2004).

Assim, dado o mosaico social que compõe a China, qualquer análise acerca da legitimidade do governo que desconsidere os fatores culturais tanto

da etnia majoritária Han, como as reivindicações das etnias minoritárias irá se mostrar incompleta e carente de profundidade. As tradições e ritos chineses são pontos fulcrais da formação de seu povo, e, portanto, o Estado instrumentaliza estas práticas para legitimar suas ações.

3.4. Reforma Ideológica

O ponto final que será tratado como fonte de legitimidade do Estado chinês é a capacidade que o Partido Comunista tem apresentado de realizar reformas ideológicas, e assim se reestruturar de maneira a legitimar sua atuação. Começamos tratando do fato de que a ideologia enquanto fonte de legitimidade sempre foi um ponto de altíssima relevância para o Partido Comunista.

Como resultados das políticas de abertura econômica houve: a desestatização de empresas juntamente com um rápido processo de demissão de funcionários, o aumento generalizado das desigualdades sociais, uma alta degradação ambiental, além do aumento de tributos a camponeses (a base revolucionária da população), assim como a denúncia de diversos escândalos de corrupção (DICKSON, 2004).

Nesse contexto forma-se uma nova crise de legitimidade relacionada à ideologia. O Partido Comunista tinha suas raízes na base marxista-leninista de confronto com o *status quo* e do capital imperialista estrangeiro, que é abandonada para promover sua integração ao sistema internacional. Além disso, há o surgimento de questionamentos por classes sociais divergentes: de um lado os proletariados e camponeses que haviam se dedicado aos ideais da revolução se viam agora traídos pelo Estado pelo qual lutaram para construir. De outro, uma nova classe empresarial surgia na China, que em nada se identificava com os valores pregados pelo Partido Comunista, mas que havia se beneficiado pela abertura econômica e, como membros indispensáveis para a promoção da estratégia de crescimento econômico do governo, demandavam maior participação nas instituições políticas (SOLINGER, 2004).

Fazia-se necessária uma nova reforma ideológica para que o governo pudesse se sustentar politicamente. Jiang Zemin, líder do partido pós Deng Xiaoping, ficou a cargo desta reforma, e assim foi apresentado o conceito de “Três Representações”. Segundo essa nova interpretação, o Partido Comunista devia se modernizar para se adaptar aos desafios que se colocavam contra ele (HOLBIG, 2009). Seria priorizado o ingresso por membros com conhecimento técnico e maior nível de escolaridade, em detrimento da base proletária e camponesa.

Ademais, o Partido dizia que passava a representar as forças produtivas da sociedade, a cultura avançada e o interesse da maioria, o que redefinia com clareza suas bases ideológicas. A relação do Partido Comunista com a sociedade refletia suas novas prioridades: o fim da luta de classes e a formação de uma relação mais harmônica. Em 2002, Jiang Zemin retira o banimento dos empresários do partido, o que gerou muitas manifestações adversas de várias alas do governo e da sociedade. Naquele ano ele deixou a liderança do governo e Hu Jintao assumiu o cargo (DICKSON, 2004).

Hu Jintao herdou a função de reorganizar os fundamentos ideológicos do partido, que estava sendo acusado de abandonar sua base e de priorizar os interesses de uma elite empresarial. Inicialmente ele determinou o fim da propagação do novo conceito partidário. Em seguida, a partir da ideia de “Três Representações”, ele decidiu enfatizar “o interesse da maioria do povo chinês” como a prioridade do governo entre os 3 entes representados, para tentar reduzir o caráter elitista da proposta, e limitou o ingresso dos empresários ao partido (DICKSON, 2004). Por fim, para conseguir responder às demandas sociais e internas, Hu Jintao deu um toque próprio ao conceito de “Três Representações”, criando ele mesmo adaptações conceituais ao lema (HOLBIG, 2009).

Foram assim incorporadas as noções de “Perspectiva Científica de Desenvolvimento” e “Sociedade Socialista Harmônica”. De acordo com a “Perspectiva Científica para o Desenvolvimento”, a qual pregava o abandono da lógica de crescimento econômico baseado meramente no PIB, agora se pretendia dar início a um processo de modernização da economia chinesa que pudesse também resolver problemas sociais, como findar desigualdades socioeconômicas, reduzir o impacto ambiental, etc. Já a noção de “Sociedade Socialista Harmônica” contribuiu para a incorporação de alguns conceitos confucionistas ao ideal marxista. Reconheceu-se, de forma explícita, as tensões sociais existentes na sociedade chinesa, que deveriam ser tratadas para que se pudesse chegar à estabilidade e à ordem, o principal centro de legitimidade do governo chinês desde os tempos imperiais (HOLBIG, 2009; HOLBIG; GILLEY, 2010).

A crise econômica de 2007, que desestabilizou o Ocidente, mostrou ao governo chinês a dependência do mundo em relação a sua economia. Desta forma, Xi Jinping assumiu a liderança do Partido Comunista com uma clara ideia de levar a China a uma posição de liderança mundial. Este fato exigiria duas coisas: (i) tornar a economia chinesa pioneira em tecnologia e inovação e (ii) apresentar um posicionamento mais propositivo no cenário internacional, a fim de remodelar as “regras do jogo”.

Assim, três iniciativas foram lançadas: os *BRICS*, o *One Belt, One Road*, e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (*AIIB*). As três iniciativas juntas têm por objetivo reformar as instituições internacionais, criando novas estruturas de centro de decisão, propor alternativas às normas do sistema financeiro internacional e contrapor com os órgãos de decisão “tradicionais” dominados pelos países Ocidentais (Conselho de Segurança e Instituições de *Bretton Woods*), para enfim poder realizar o sonho nacional de revitalizar a grande nação chinesa (ROSALES, 2020).

Logo, desde a era de Mao Tsé-Tung, quando o Partido Revolucionário legitimava suas ações baseado em um discurso maxista-leninista, até a era de Xi Jinping, em que a China inserida no cenário internacional busca revitalizar a grandeza da nação, o governo chinês passou por reformas ideológicas diversas que deram origem também a novas políticas. É neste sentido que a capacidade de reforma ideológica do partido atua para legitimar suas ações. Por meio de uma lógica de *práxis*, isto é, um movimento dialético de retroalimentação em que uma teoria reforça uma prática e uma prática reforça uma teoria, o Partido Comunista conseguiu corresponder aos anseios da população de forma rápida e efetiva.

Obviamente que muitas destas ações, como repressões violentas, censura midiática, práticas de apagamento cultural, em muito podem ser criticadas. Entretanto, é inegável que a adaptabilidade do governo chinês às respostas da população, empregando campanhas diversas de treinamento aos seus 70 milhões de membros e alterando posicionamentos político-econômicos ao longo do tempo, atuou de forma a legitimar suas ações.

4. Conclusão

Este artigo teve por objetivo realizar uma análise exploratória da legitimidade do Partido Comunista Chinês a partir de fontes bibliográficas. Segundo visões predominantes de analistas do Ocidente, o fato de o Estado Chinês constituir república unipartidária, que não segue um modelo de decisão institucional liberal, faria com que o mesmo carecesse de legitimidade. O cerne desse tipo de argumento está na ausência do voto democrático-liberal como elemento de outorga aos tomadores de decisão no país, o que tornaria frágeis as políticas empreendidas.

Como apontado durante o trabalho, parte majoritária da mídia, dos governos e dos analistas ocidentais tendem a justificar que o governo chinês se mantém no poder apenas por duas razões: (i) seu alto desempenho econômico e

as benesses sociais que o mesmo gera, e (ii) a instrumentalização do sentimento nacionalista para exacerbar os ânimos do povo e torná-los fieis defensores do Partido Comunista. A alta volatilidade desses dois fatores tenderia a fazer com que a legitimidade do governo chinês fosse enfraquecida, evidenciando o claro processo de democratização que o acometeria mais cedo ou mais tarde.

Após uma meticulosa revisão histórico-bibliográfica acerca da legitimidade da China, concluímos que essa perspectiva ocidental encontra respaldo nos estudos analisados. Os trabalhos mostraram que o Partido Comunista Chinês se utiliza tanto de sua performance econômica como do sentimento nacionalista para reivindicar o direito de governar. É preciso reconhecer que esses dois fatores são muito instáveis para conseguir garantir a legitimidade de ações estatais.

No entanto, ao mesmo tempo, o que ficou claro é que o discurso ocidental é extremamente autocentrado e pensado a partir do modelo democrático-liberal e, portanto, desconsidera determinadas características socioculturais orientais e, mais especificamente, chinesas. Avaliando o modelo democrático liberal como o único capaz de conferir legitimidade ao Estado, essa perspectiva se mostra reducionista e deixa de ponderar dois fatores de extrema relevância para conferir legitimidade, pensados e instrumentalizados pelo Partido Comunista Chinês: o culturalismo e a capacidade de reforma ideológica do Estado.

Como vimos, o culturalismo está relacionado ao fato de o Estado Chinês tomar para si a função de guardião do legado cultural chinês. Instrumentalizar essas práticas se mostra uma forma eficiente de reivindicar legitimidade, já que muito antes do surgimento dos Estados-Nação europeus, a China já existia como civilização. Já a capacidade de reforma ideológica diz respeito ao modo como o PCC, absorvendo os anseios sociais, pôde reestruturar diversas vezes seu discurso e renovar suas políticas para atender a demandas populares. Por meio da mescla entre o alto desempenho econômico, a canalização do sentimento nacionalista, a reivindicação do papel de guardião das tradições chinesas e de sua capacidade de reforma ideológica e institucional, o partido conseguiu formar uma base de sustentação que, mesmo sem a utilização do voto como forma de legitimar sua atuação, se mostra bem sólida.

O próprio governo chinês, para rebater as acusações políticas feitas a ele, utiliza-se de um discurso por meio do qual se autoafirma como um governo democrático, apenas não no molde democrático liberal. Segundo esse argumento, as reformas nas instituições chinesas, como o fortalecimento do Congresso Nacional do Povo, a consulta constante aos cidadãos e a proximidade para avaliação de políticas públicas, as medidas anticorrupção empregadas pelo

Partido, a utilização de um sistema eleitoral a nível local, fariam da China uma democracia que se contrapõe ao modelo ocidental (DUMBAUGH; MARTIN, 2009). Isto se coaduna com o modelo de Schumpeter (1961), uma vez que, para esse autor, outras organizações institucionais podem se declarar democráticas sem necessariamente seguir o modelo de competição partidária.

Apesar dos esforços e da busca do governo chinês pela legitimidade, ainda há inúmeros desafios presentes. A corrupção ainda é um fenômeno muito latente, ainda mais com o processo de apadrinhamento político chamado de “*princeling*”, tendo sido o próprio Xi Jinping acusado de ter chegado ao poder por meio desta prática (DUMBAUGH; MARTIN, 2009; ROSALES, 2020). Ademais, ainda há pouco comprometimento com os direitos humanos (HOLBIG; GILLEY, 2010), principalmente no que diz respeito à censura de governo e à perseguição a minorias étnicas e a opositores políticos, como pode-se verificar no caso dos Uigures, Tibetanos, Mongóis (MACKERRAS, 2004), assim como no desmantelamento do Partido Democrático Chinês (WRIGHT, 2004). Dois episódios recentes que podem representar bem essa situação são: (i) os atuais levantes em Hong Kong que demandam o fim do intervencionismo continental na ilha, e que foi reprimida com forte retaliação pelo Estado; (ii) e o caso da pandemia do coronavírus, com acusações ao governo chinês de negligenciar as condições fitossanitárias de seu país e de tentar censurar a informação sobre sua existência.

Por fim, faz-se necessário ressaltar novamente que este trabalho não se pretende uma profecia sobre o fortalecimento ou o iminente colapso do Partido Comunista Chinês, mas apenas uma contribuição ao campo da Ciência Política, com uma análise mais complexa do tema, não circunscrita à ótica ocidental de legitimidade. Buscou-se trazer mais elementos para o estudo do caso da legitimidade chinesa, assim como problematizar os próprios modelos institucionais de base democrática-liberal.

Referências Bibliográficas

- DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.
- DICKSON, Bruce J.. Dilemmas of Party adaptation: the CCP's strategies for survival. In: GRIES, Peter Hays; ROSEN, Stanley. *State and Society in 21st Century China: Crisis, Contention and Legitimation*. 1. ed. Taylor and Francis e-Library, 2004. p. 141-158.

DUMBAUGH, Kerry; MARTIN, Michael F.. *Understanding China's Political System*. Washington DC: Congressional Research Service, Library of Congress, 2009. p. 28.

FUKUYAMA, Francis. *The end of history?* Chicago: National Interest, 1989. p. 18

GRIES, Peter Hays. Popular nationalism and state legitimation in China. In: GRIES, Peter Hays; ROSEN, Stanley. *State and Society in 21st Century China: Crisis, Contention and Legitimation*. 1. ed. Taylor and Francis e-Library, 2004. 180-194 p.

GRIES, Peter Hays; ROSEN, Stanley. Introduction: Popular Protest and State Legitimation in 21st Century China. In: GRIES, Peter Hays; ROSEN, Stanley. *State and Society in 21st Century China: Crisis, Contention and Legitimation*. 1. ed. Taylor and Francis e-Library, 2004. 1-23 p.

HOLBIG, Heike. Ideological reform and political legitimacy in China: challenges in the post-Jiang era. In: HEBERER, Thomas; SCHUBERT, Gunter. *Regime Legitimacy in Contemporary China: Institutional Change and Stability*. 1. ed. Abingdon: Routledge, 2009. 13-34 p.

HOLBIG, Heike; GILLEY, Bruce. Reclaiming Legitimacy in China. In: *Politics & Policy*. 3. ed. 38. vol. Nova Jersey: Wiley Periodicals Inc, 2010. p. 395-422.

KISSINGER, Henry. *Sobre a China*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

LIJPHART, Arend. Capítulo 1: Introdução; Capítulo 2: O modelo Westminster de democracia; Capítulo 3: O modelo consensual de democracia. In: *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 15-65.

MACKERRAS, Colin. What is China? Who is Chinese? Han-minority relations, legitimacy, and the state. In: GRIES, Peter Hays; ROSEN, Stanley. *State and Society in 21st Century China: Crisis, Contention and Legitimation*. 1. ed. Taylor and Francis e-Library, 2004. p. 216-234.

RAMOS, Marcelo Maciel; ROCHA, Rafael Machado. *O Confucionismo Político e os Caminhos para um Constitucionalismo Chinês*. Belo Horizonte: Revista da Faculdade de Direito da UFMG, n 67, 2015. p. 421-452.

ROSALLES, Osvaldo. *El Sueño Chino: cómo se ve China a sí misma y cómo nos equivocamos los occidentales al interpretarla*. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina; Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020. p. 240.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. Edição eletrônica: OrdemLivre.org. "Parte IV: Socialismo e Democracia". p. 282-360. Disponível em: < <http://ordemlivre.org/posts/joseph-schumpeter-capitalismo-socialismo-e-democracia--8> >.

SHUE, Vivienne. Legitimacy Crisis in China? In: GRIES, Peter Hays; ROSEN, Stanley. *State and Society in 21st Century China: Crisis, Contention and Legitimation*. 1. ed. Taylor and Francis e-Library, 2004. p. 24-49.

SOLINGER, Dorothy J.. The new crowd of the dispossessed: the shift of the urban proletariat from master to mendicant. In: GRIES, Peter Hays; ROSEN, Stanley. *State and Society in 21st Century China: Crisis, Contention and Legitimation*. 1. ed. Taylor and Francis e-Library, 2004. 50-66 p.

WRIGHT, Teresa. Contesting state legitimacy in the 1990s: the China Democracy Party and the China Labor Bulletin. In: GRIES, Peter Hays; ROSEN, Stanley. *State and Society in 21st Century China: Crisis, Contention and Legitimation*. 1. ed. Taylor and Francis e-Library, 2004. 123-140 p.



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

Vereadores da 17ª Legislatura

(período de julho a dezembro de 2019)

Adilson Amadeu (DEM)	Jair Tatto (PT)
Adriana Ramalho (PSDB)	Janaína Lima (NOVO)
Beto do Social (PSDB)	José Police Neto (PSD)
Alessandro Guedes (PT)	Jonas Camisa Nova (DEM)
Alfredinho (PT)	João Jorge (PSDB)
André Santos (Republicanos)	Juliana Cardoso (PT)
Antonio Donato (PT)	Mário Covas Neto (Podemos)
Arselino Tatto (PT)	Milton Ferreira (PTN)
Atílio Francisco (Republicanos)	Milton Leite (DEMOCRATAS)
Aurélio Nomura (PSDB)	Noemi Nonato (PL)
Caio Miranda Carneiro (PSB)	Ota (PSB)
Camilo Cristófaró (PSB)	Patrícia Bezerra (PSDB)
Celso Giannazi (PSOL)	Paulo Frange (PTB)
Celso Jatene (PL)	Reis (PT)
Claudio Fonseca (CIDADANIA)	Ricardo Nunes (PMDB)
Claudinho de Souza (PSDB)	Ricardo Teixeira (DEM)
Dalton Silvano (DEM)	Rinaldi Dígilio (PRB)
Edir Sales (PSD)	Rodrigo Goulart (PSD)
Eduardo Matarazzo Suplicy (PT)	Rute Costa (PSD)
Eduardo Tuma (PSDB)	Sandra Tadeu (DEM)
Eliseu Gabriel (PSB)	Senival Moura (PT)
Fabio Riva (PSDB)	Soninha (CIDADANIA)
Fernando Holiday (DEMOCRATAS)	Souza Santos (Republicanos)
George Hato (PMDB)	Toninho Paiva (PL)
Gilberto Nascimento Jr (PSC)	Toninho Vespoli (PSOL)
Gilberto Natalini (PV)	Xexéu Tripoli (PV)
Gilson Barreto (PSDB)	Zé Turin (Republicanos)
Isac Felix (PL)	

