

O ECO DA GRADUAÇÃO

18ª Edição



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de
Políticas Públicas

Departamento de Economia

O Eco da Graduação

Vol. 09, N°. 02, Edição 18

2024

EQUIPE EDITORIAL

EDITORES RESPONSÁVEIS

Daniela Freddo

Andrea Felipe Cabello

CONSELHO EDITORIAL

Juliano Vargas

MEMBROS

Ana Beatriz Patrício Ferreira Costa

Ana Lyvia Kunz Nadler Blower

Arthur Lima Mendes de Oliveira

Arthur Rocha Xavier

Cecília Monteiro Marinho

Friedrich Batista Bischof

Josivane Costa Rodrigues

Júlia Barbieri Iwasaki

Júlio César Ribeiro Leite

Sumário

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Impacto do Decreto nº 9.428/2018 nos Restos a Pagar Não Processados: Estudo de Caso na Universidade de Brasília</i> | 5 |
| <i>Impact of Decree No. 9.428/2018 on Non-processed payables: Case Study at the University of Brasília</i> | 5 |
| <i>Sistema Eleitoral e Representação Política Feminina: Uma Simulação a partir do Caso Brasileiro</i> | 21 |
| <i>Electoral System and Female Political Representation: A Simulation Based on the Brazilian Case</i> | 21 |
| <i>O Estabelecimento do Mercado de Créditos de Carbono na Promoção do Comércio Internacional Brasileiro: o caminho para regulações legais e as negociações do Acordo de Livre-Comércio UE-Mercosul</i> | 41 |
| <i>The Establishment of the Carbon Credit Market in the Promotion of Brazilian International Trade: path to legal regulations and the negotiations concerning the EU-Mercosur Free-Trade Agreement</i> | 41 |
| <i>A Capacidade De Captação De Financiamento Internacional Dos Programas De Pós-Graduação Brasileiros – Uma Análise Descritiva</i> | 65 |
| <i>The Capacity to Secure International Funding in Brazilian Graduate Programs – A Descriptive Analysis</i> | 65 |
| <i>Eleições 2022: uma análise comparativa das campanhas de três candidatas de esquerda à Câmara dos Deputados pelo Distrito Federal</i> | 77 |
| <i>Elections 2022: A Comparative Analysis of the Campaigns of Three Left-wing Candidates for the Chamber of Deputies in the Federal District of Brazil</i> | 77 |



Impacto do Decreto nº 9.428/2018 nos Restos a Pagar Não Processados: Estudo de Caso na Universidade de Brasília

Impact of Decree No. 9.428/2018 on Non-processed payables: Case Study at the University of Brasília

Josivane Costa Rodrigues¹

Andrea Felipe Cabello²

Cid Cunha da Silva³

Resumo: O objetivo deste estudo é verificar o impacto do Decreto nº 9.428/2018 quanto à gestão dos restos a pagar não processados (RPNP) no âmbito da Universidade de Brasília (UnB) no período de 2016 a 2023. A presente pesquisa tem uma abordagem quantitativa, de natureza descritiva e exploratória. Os dados foram coletados no sítio do Tesouro Transparente e nos Relatórios de Gestão da UnB. A partir dos resultados encontrados, de modo geral, observa-se que a Universidade de Brasília já realizava uma boa gestão dos seus restos a pagar não processados mesmo antes do Decreto 9.428/18, já que a maior parte das despesas inscritas em Restos a Pagar não Processados são liquidadas e pagas, logo, a incidência de cancelamento é baixa. Com isso, não foi possível observar um impacto relevante do Decreto nos restos a pagar não processados da Universidade de Brasília, principalmente, quanto aos cancelamentos dos empenhos.

Palavras-chaves: UnB. Restos a pagar. Restos a pagar não processados. Decreto nº 9.428/2018.

¹ josivane@unb.br

² Andrefc@unb.br

³ cid.cunha@unb.br



Abstract: The objective of this study is to verify the impact of Decree n. 9.428/2018 on the management of non-processed payables (RPNP) at the University of Brasília (UnB) from 2016 to 2023. This research had a quantitative approach, of a descriptive and exploratory nature. The data were collected from the Transparent Treasury website and the UnB Management Reports. Based on the results found, it is generally observed that the University of Brasília was already managing its RPNP well even before Decree n. 9.428/18, since most of the expenses registered as RPNP are settled and paid, therefore the incidence of cancellations is low. So, it was not possible to observe a significant impact of the Decree on the RPNP at the University of Brasília, especially regarding the cancellations of commitments.

Keywords: UnB. Pending payables. RPNP. Decree nº 9.428/2018.



1. Introdução

Nos últimos anos, houve um aumento no volume de restos a pagar do governo federal. Por exemplo, o estoque de restos a pagar inscritos para o exercício de 2023 aumentou quase 10% em relação a 2022 (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2023), enquanto Silva (2021) aponta aumento significativo no período de 2006 a 2016.

Com o aumento dessa prática, o governo vem adotando algumas medidas a fim de minimizar a inscrição de despesas em restos a pagar, sendo uma delas o Decreto nº 9.428/2018, que limita o prazo para a liquidação e pagamento dos restos a pagar (NASCIMENTO, 2020).

De acordo com a Lei 4.320/1964, são considerados restos a pagar “as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas”. Os restos a pagar processados, cujas despesas já foram liquidadas; e restos a pagar não processados, cujas despesas ainda não foram liquidadas ou estão em liquidação (BRASIL, 1964).

O Decreto nº 7.654/2011 incluiu o Ministério da Educação (MEC) como uma das exceções quanto ao não bloqueio dos restos a pagar não processados relativos às despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, o que inclui as universidades federais. Já o Decreto nº 9.428/2018 retirou o MEC dessa excepcionalidade. Portanto, entre 2011 e 2018, tem-se um *gap* temporal relevante para o orçamento das universidades, tendo em vista que ambos os decretos podem ter impactado o estoque de restos a pagar não processados das universidades.

Nessa conjuntura, o objetivo deste estudo é verificar o impacto do Decreto nº 9.428/2018 quanto à gestão dos restos a pagar não processados no âmbito da Universidade de Brasília (UnB) no período de 2016 a 2023, considerando essa mudança legislativa.

2. Referencial Teórico

2.1. Restos a pagar

O sistema orçamentário público do Brasil é composto por três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA é quadrienal e estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública. A LDO é anual e apresenta as políticas públicas e as prioridades para o exercício seguinte. A LOA atende ao princípio da anualidade e tem como finalidade, estimar as receitas e definir as despesas para o exercício financeiro. Esse sistema foi definido na constituição de 1988 e permite um planejamento e execução do orçamento público nos curto e médio prazos.

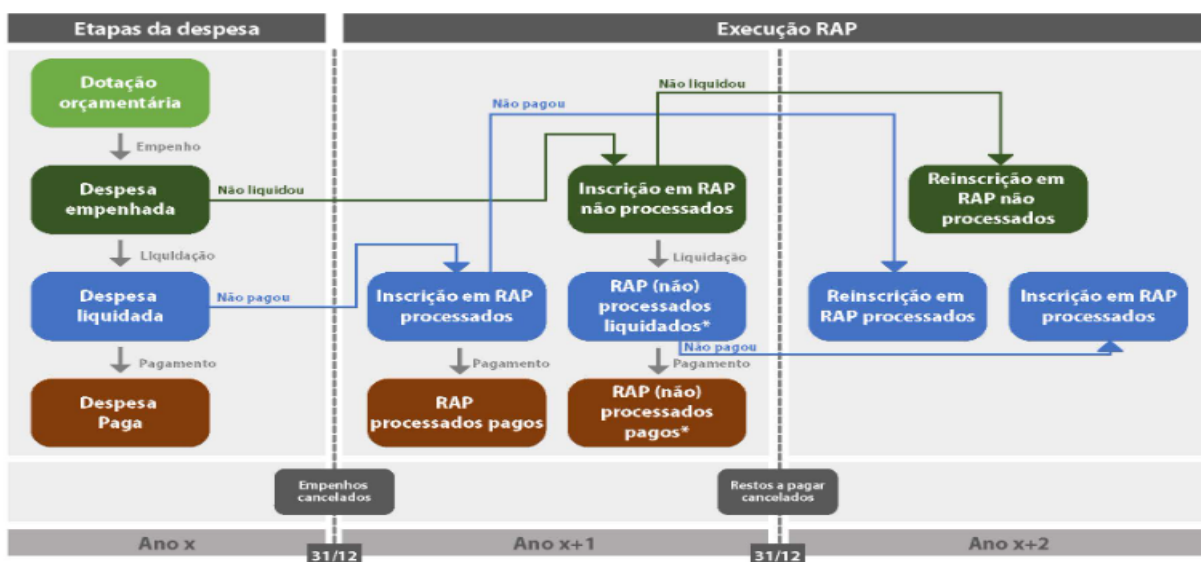


Na LOA, são previstas as despesas públicas que serão executadas no exercício corrente, sendo essa definição feita no ano anterior para o ano seguinte, a fim de garantir o equilíbrio e a transparência das contas públicas, em consonância com a Lei de responsabilidade fiscal (LC nº 101/2000). No entanto, antes do fim do exercício, ocorre de forma usual a inscrição de empenhos em restos a pagar, para assim garantir a execução de despesas de um exercício anterior nos próximos exercícios.

Os restos a pagar podem ser processados, cujas despesas já foram liquidadas; e restos a pagar não processados, cujas despesas ainda não foram liquidadas ou estão em liquidação. É importante ressaltar que os restos a pagar não impactam na dotação orçamentária do órgão, sendo assim não são previstos na LOA.

A LRF veda que uma obrigação seja contraída sem haver a sua respectiva cobertura financeira, portanto, embora os restos a pagar não precisem se submeter ao processo de execução orçamentária, a inscrição de uma obrigação em restos a pagar já deve possuir uma dotação orçamentária de forma prévia, evitando assim riscos fiscais posteriores (BRASIL, 2021). Na figura 1 estão descritas as etapas de execução dos restos a pagar.

Figura 1. Ciclo dos restos a pagar



Fonte: (Tesouro Nacional, 2023)

A inscrição em restos a pagar sofreu algumas alterações desde a sua implementação, inicialmente de acordo com Decreto nº 93.872/86, a inscrição em restos a pagar era realizada de forma automática, com vigência até 31 de dezembro do ano subsequente. Posteriormente a



partir do Decreto nº 7.654/2011 ficou estabelecido que a inscrição de despesas em restos a pagar não ocorreria mais de forma automática, estaria condicionada à indicação do ordenador de despesas; além disso incluiu o MEC como uma das excepcionalidades para o não bloqueio de restos a pagar. E mais recentemente o Decreto nº 9.428/2018 limitou em três anos a liquidação dos restos a pagar não processados e ainda retirou o MEC dos casos de excepcionalidade para o bloqueio de restos a pagar. O quadro 1 descreve de forma resumida os prazos dos restos a pagar não processados conforme dispõe o Decreto nº 9.428/2018.

Quadro 1 - Execução dos restos a pagar

| Decreto nº 9.428/2018 | |
|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| Restos a pagar não processados | Ação |
| No dia 30/06 do segundo ano subsequente de sua inscrição | Ocorre o bloqueio |
| Até 31/12 do exercício que ocorreu o bloqueio | O desbloqueio poderá ser solicitado |
| Em 31/12 do ano subsequente do desbloqueio | Ocorrerá o cancelamento, se não houver a liquidação. |

Fonte: Adaptado do Decreto nº 9.428/2018

Conforme dados apresentados na tabela 1, as inscrições/reinscrições em restos a pagar não processados, têm aumentado nos últimos anos. Contudo a redução de restos a pagar cancelados em 2020 e 2022 indicam um volume maior de liquidação e pagamento dos restos a pagar, estando, portanto, em concordância com o Decreto nº 9.428/2018.

Tabela 1 - Restos a Pagar Não Processados

| Ano | Inscritos/reinscritos | Cancelados | Pagos | A pagar |
|-----------|-----------------------|------------|-------|---------|
| 2016/2017 | 125,3 | 16,6 | 57,5 | 51,2 |
| 2017/2018 | 128,5 | 18,5 | 60 | 49,9 |
| 2018/2019 | 129,9 | 29,2 | 58,6 | 42 |
| 2019/2020 | 108,7 | 17 | 55,6 | 36,2 |
| 2020/2021 | 153,9 | 38,4 | 75,3 | 40,2 |
| 2021/2022 | 158,9 | 15,3 | 91,7 | 51,9 |
| 2022/2023 | 173,4 | - | - | 173,4 |

Fonte: Adaptado de relatórios de avaliação de restos a pagar (2017-2023)



2.2. Revisão da Literatura

O caráter “extraorçamentário” dos restos a pagar, isto é, sem previsão na LOA, resulta no que se pode chamar de “orçamento paralelo”, portanto o seu uso excessivo e sem o devido gerenciamento pode incorrer em riscos fiscais ao governo, (Camargo, 2014). Dessa forma é imprescindível que haja uma dotação orçamentária prévia para a liquidação e pagamento do empenho que for inscrito em restos a pagar.

A prática de inscrição de empenhos em restos a pagar pode culminar no aumento do endividamento dos governos, uma vez que essa prática flexibiliza o orçamento anual e pode comprometer a transparência dos gastos públicos (DE AQUINO; DE AZEVEDO, 2017). Dessa forma, para prevenir esses riscos devem ser observadas as disponibilidades financeiras, bem como a legislação vigente, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O uso desordenado e sem planejamento da inscrição em restos a pagar pode comprometer os orçamentos futuros, além de disfarçar a realidade da situação das contas públicas, podendo acarretar sérios prejuízos à Administração Pública (SILVA, 2021). Sendo assim, uma grande incidência de empenhos inscritos em restos a pagar é insustentável para o cumprimento da meta de superávit primário, uma vez que ao postergar o pagamento de despesas o resultado primário do Governo aumenta (AUGUSTINHO; OLIVEIRA; LIMA, 2013).

Nonaka (2019) em seu estudo sobre os restos a pagar das Instituições Federais de Ensino Brasileiras (IFES), observa que o uso dos restos a pagar não processados tende a gerar um efeito “bola de neve” a longo prazo. Portanto, os restos a pagar não processados devem ser utilizados de forma planejada e moderada, sem comprometer a eficiência e transparência dos gastos públicos.

Todavia, um gasto liquidado por meio de restos a pagar não processados, não integra o resultado orçamentário, o que fomenta o aumento da sua incidência (DE AQUINO; DE AZEVEDO, 2017). Camargo (2014) também observa que o uso desse instrumento tem efeito danoso para a gestão orçamentária, principalmente ao considerar que os órgãos públicos pautem os índices de execução do orçamento como algo mais relevante do que a qualidade da aplicação dos seus recursos.

No âmbito das universidades do centro-oeste, em média, mais de um quarto do orçamento anual não é executado no ano corrente, o que sugere uma grande incidência de inscrição de empenhos em restos a pagar. Além disso os restos a pagar não processados das universidades dessa região representam em média mais de 90% do total dos restos a pagar (VASCONCELOS, 2018).



Já Coelho et al. (2019) em seu estudo de caso acerca da situação dos restos a pagar da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), no período de 2011 a 2016, também observa que os restos a pagar não processados da universidade representam cerca de 90% dos empenhos inscritos em restos a pagar, no entanto, vem mostrando uma queda nos últimos anos, além disso as despesas que compõe o montante de restos a pagar não processados são essenciais para o funcionamento da universidade. Em contrapartida vem ocorrendo um aumento dos restos a pagar processados no mesmo período, o que significa que mais despesas foram empenhadas e liquidadas no ano corrente, assim é transferida para o ano seguinte apenas a obrigação financeira. Desse modo, percebe-se que uma melhor gestão de restos a pagar tende a reduzir o seu uso.

Nascimento (2020) em seu estudo acerca dos impactos do Decreto nº 9.428/2018 na liquidação de restos a pagar, observa que o limite de prazo de até três anos para liquidação dos empenhos inscritos em restos a pagar não processados, fortalece o princípio da anualidade do orçamento, além de ser tempo suficiente para a plena execução das despesas na maior parte dos casos analisados.

De certa forma, se utilizados de forma responsável, os restos a pagar podem ser benéficos, uma vez que permitem uma maior celeridade no processo de execução da despesa (VASCONCELOS, 2018). Silva (2021) evidencia que essa prática pode ser vista como uma falha de governo, uma vez que há volumosas quantias inscritas em restos a pagar, que poderão dificultar a execução de orçamentos futuros, no que tange principalmente aos pagamentos das respectivas obrigações, por falta de disponibilidade de caixa.

3. Metodologia

A presente pesquisa tem uma abordagem quantitativa, de natureza descritiva e exploratória. A pesquisa foi realizada no âmbito da Universidade de Brasília. O período analisado foi 2016 a 2023 a fim de permitir um comparativo da gestão dos restos a pagar não processados antes e depois do Decreto nº 9.428/2018, sendo o período de 2016 a 2018 antes do decreto e 2019 e 2022 após a sua vigência.

Os dados foram coletados no sítio do Tesouro Transparente e nos Relatórios de Gestão da UnB. A tabulação dos dados e as análises foram realizadas por meio do software Excel. Para fins da análise foram utilizados os seguintes dados em valores (R\$): Dotação orçamentária anual da UnB, restos a pagar não processados inscritos, reinscritos, cancelados, liquidados e pagos.



Os dados abertos disponíveis são a partir de 2021, no entanto em razão da possibilidade de reinscrição, há dados de empenhos cuja inscrição em restos a pagar ocorreu desde 2016 e foram reinscritos nos exercícios seguintes. Dessa forma, a maior parte das análises considerou o ano de apuração dos dados, quais sejam, 2021, 2022 e 2023, e não o ano de inscrição do empenho.

4. Resultados e Discussões

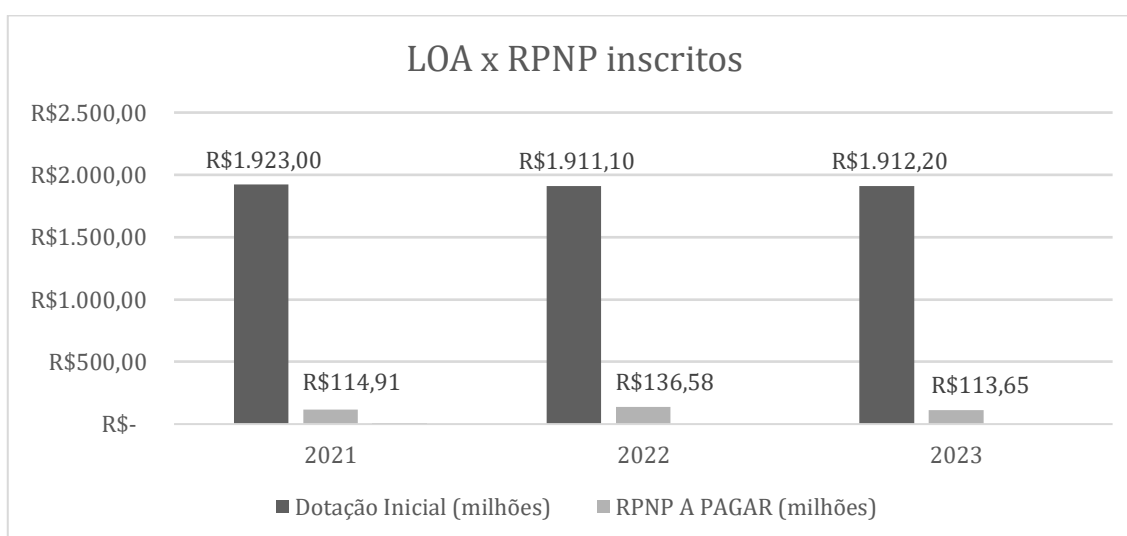
Nesta seção serão apresentados os resultados, a partir de tabelas e gráficos desenvolvidos a partir dos dados coletados, bem como uma discussão com a literatura, a fim de corroborar ou contrapor os achados da pesquisa.

Tabela 2 – Dotação inicial (LOA) X Restos a Pagar Não Processados

| Ano | Dotação Inicial (milhões) | | Restos a Pagar não Processados a pagar (milhões) % | | |
|------|---------------------------|----------|----------------------------------------------------|--------|-------|
| 2021 | R\$ | 1.923,00 | R\$ | 114,91 | 5,98% |
| 2022 | R\$ | 1.911,10 | R\$ | 136,58 | 7,15% |
| 2023 | R\$ | 1.912,20 | R\$ | 113,65 | 5,94% |

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 1 - Proporção do volume de RPNP em relação à Dotação Inicial (LOA).



Fonte: Elaboração própria.

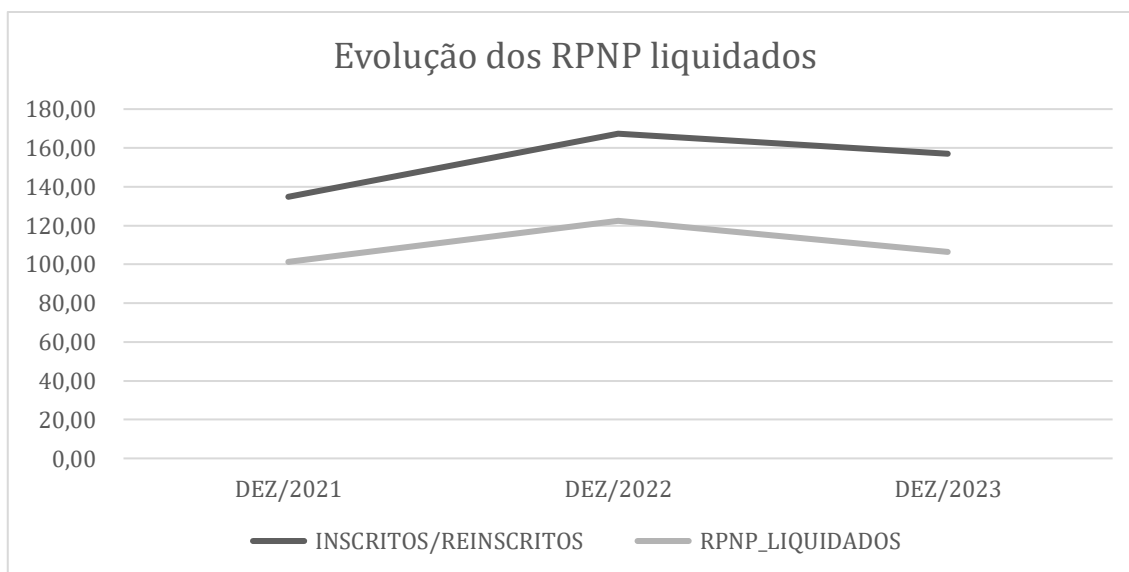


Os dados da tabela 2 e do gráfico 1, mostram o volume de restos a pagar não processados em relação ao valor da dotação orçamentária inicial da UnB, prevista na LOA, sem considerar as emendas parlamentares. Percebe-se que em relação à dotação inicial prevista na LOA, os restos a pagar não processados não representam um valor significativo.

Os percentuais dos restos a pagar não processados em relação ao orçamento da UnB previsto na LOA foram de cerca de 6%, 7% e 6%, nos anos de 2021, 2022 e 2023, respectivamente. Vasconcelos (2018) corrobora com esse resultado, pois observa que entre as Universidades Federais do Centro-Oeste, a UnB é a que menos tem empenhos inscritos em restos a pagar quando comparados a sua dotação inicial (LOA).

De acordo com os dados apresentados na tabela 2, também é possível verificar uma linearidade da inscrição em restos a pagar não processados entre 2021 e 2023, considerando que se mantém uma média de 6,36% ao longo desse período.

Gráfico 2 - Evolução da liquidação dos Restos a Pagar Não Processados (RPNP)



Fonte: Elaboração própria.

O gráfico 2 apresenta a evolução da liquidação dos restos a pagar não processados no período de 2021 a 2022. Pode-se observar que os restos a pagar não processados inscritos/reinscritos foram liquidados de forma considerável em todo o período, o que sugere que a Universidade de Brasília, faz uma gestão adequada dos seus restos a pagar não processados. É importante ressaltar que os dados do gráfico se referem às ocorrências dos anos



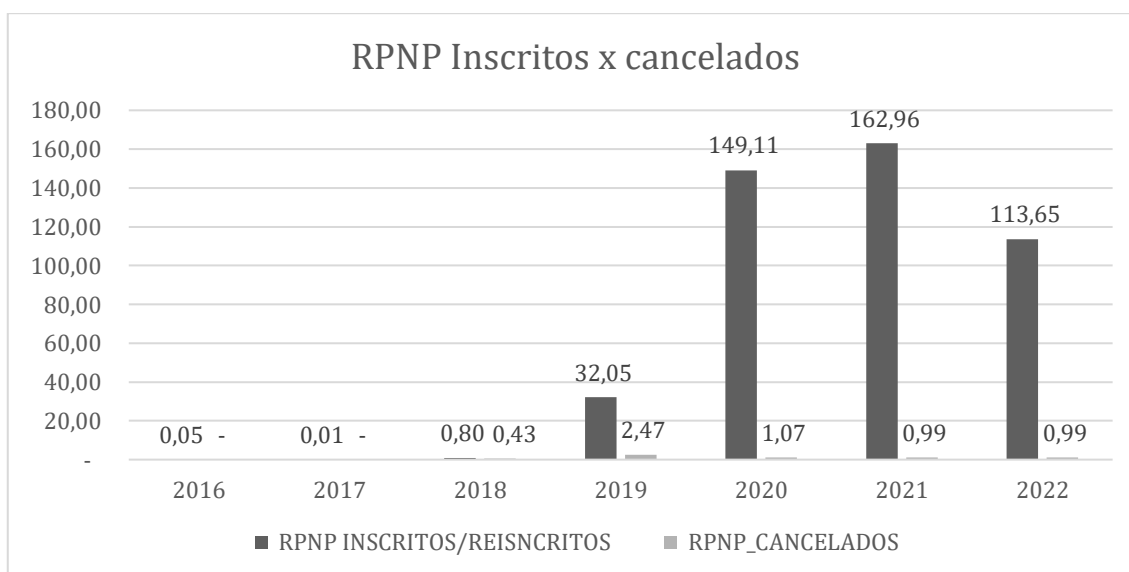
de 2021 a 2023, no entanto há empenhos que estão inscritos desde 2016 e que permanecem reinscritos até o exercício de 2023.

Tabela 3 - Cancelamento dos RPNP inscritos/reinscritos por ano de empenho

| Ano | RPNP inscritos/reinscritos (milhões) | RPNP cancelados (milhões) |
|------|--------------------------------------|---------------------------|
| 2016 | 0,05 | - |
| 2017 | 0,01 | - |
| 2018 | 0,80 | 0,43 |
| 2019 | 32,05 | 2,47 |
| 2020 | 149,11 | 1,07 |
| 2021 | 162,96 | 0,99 |
| 2022 | 113,65 | 0,18 |

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 3 - Restos a Pagar Não Processados inscritos versus cancelados.



Fonte: Elaboração própria.

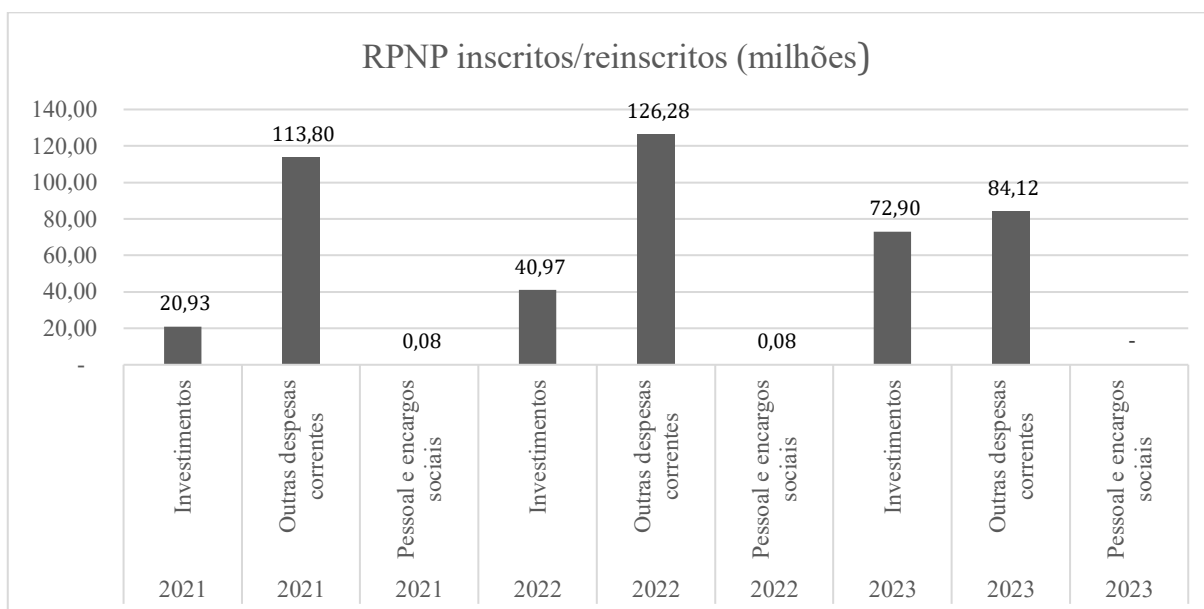
A tabela 3 e o gráfico 3 apresentam os restos a pagar não processados por ano de inscrição do empenho em restos a pagar não processados de 2016 a 2022. A partir desses dados é possível verificar que houve um considerável aumento de inscrição em restos a pagar não processados nos anos de 2020, 2021 e 2022, no entanto não houve um aumento proporcional no cancelamento desses restos a pagar não processados. O baixo volume de cancelamentos



sugere que os restos a pagar não processados estão sendo liquidados em tempo hábil, com isso, não atingem o limite de tempo que implicaria no cancelamento desses empenhos, qual seja 3 (três) anos.

Observa-se que ainda há restos a pagar não processados reinscritos em 2022, referentes aos anos de 2016 a 2018, o que sugere que esses atendam a alguma condição de excepcionalidade em relação ao bloqueio e cancelamento. Pois, de acordo com o Decreto nº 9.428/2018, “não serão objeto de bloqueio, os restos a pagar não processados relativos às emendas individuais impositivas discriminadas com identificador de resultado primário, cujos empenhos tenham sido emitidos a partir do exercício financeiro de 2016”.

Gráfico 4 - Restos a Pagar Não Processados por grupo de despesa



Fonte: Elaboração própria.

O gráfico 4 apresenta os restos a pagar não processados inscritos divididos por grupo de despesas (investimentos, outras despesas correntes e pessoal e encargos sociais). Esses grupos de despesa correspondem aos seguintes gastos:

“I - Pessoal e Encargos Sociais: Despesas orçamentárias com pessoal ativo e inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às



entidades de previdência, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar no 101, de 2000. II – Outras Despesas Correntes: Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa. III – Investimentos: Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente” (MCASP, 2023 p. 80).

Percebe-se no gráfico 4, que as despesas correntes têm um volume muito maior de inscrições, com destaque para os anos de 2021 e 2022. O que é esperado já que segundo a UNB, (2024), as despesas correntes (pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes) representam cerca de 80% do total de despesas em relação à dotação inicial. No entanto, apesar do expressivo volume, essas despesas geralmente são liquidadas logo no exercício subsequente a sua inscrição, não incorrendo no acúmulo de restos a pagar não processados.

A partir dos resultados encontrados, de modo geral, pôde-se observar que a Universidade de Brasília já realizava uma boa gestão dos seus restos a pagar não processados antes do Decreto, já que a maior parte das despesas inscritas em restos a pagar não processados são liquidadas e pagas e a incidência de cancelamento é baixa. Portanto, não foi possível observar um impacto relevante do Decreto nos restos a pagar não processados da Universidade de Brasília, principalmente, quanto aos cancelamentos dos empenhos.

5. Conclusão

O objetivo deste estudo é verificar o impacto do Decreto nº 9.428/2018 quanto à gestão dos restos a pagar não processados no âmbito da Universidade de Brasília (UnB) no período de 2016 a 2023. Uma vez que esse decreto estabeleceu o prazo de até três anos para a liquidação dos empenhos inscritos em restos a pagar não processados, e a não liquidação culmina no cancelamento do empenho

Os resultados apontam que o volume de restos a pagar não processados em relação à dotação orçamentária inicial (LOA) não é expressivo, tendo uma média 6,3% de inscrição no período de 2021 a 2023. Já em relação à liquidação dos restos a pagar não processados, no período de 2021 a 2022, observou-se que as despesas liquidadas foram pagas de forma considerável em todo o período, o que sugere que a Universidade de Brasília, faz uma gestão adequada dos seus restos a pagar não processados.



Em relação aos restos a pagar não processados por ano de inscrição/reinscrição, no período de 2016 a 2022, houve um aumento significativo nos anos de 2020, 2021 e 2022, no entanto não houve um aumento proporcional no cancelamento desses restos a pagar não processados. A UnB possui um baixo volume de cancelamento de restos a pagar não processados, o que sugere que estes não demoram a ser liquidados, com isso, não atingem o limite de tempo que implicaria no cancelamento desses empenhos, qual seja 3 (três) anos.

Ademais, no que diz respeito aos restos a pagar não processados por grupo de despesas, o grupo “outras despesas correntes” apresenta um volume muito maior de inscrições, do que despesas “investimentos” e “pessoal e encargos sociais”. Apesar disso, essas despesas geralmente são liquidadas logo no exercício subsequente a sua inscrição, não incorrendo no acúmulo de restos a pagar não processados.

A partir dos resultados encontrados, de modo geral, observa-se que a Universidade de Brasília já realizava uma boa gestão dos seus restos a pagar não processados mesmo antes do Decreto 9.428/18, já que a maior parte das despesas inscritas em restos a pagar não processados são liquidadas e pagas, sendo assim, a incidência de cancelamento é baixa. Com isso, não foi possível observar um impacto relevante do Decreto nos restos a pagar não processados da Universidade de Brasília, principalmente, quanto aos cancelamentos dos empenhos.

A falta de dados robustos anteriores a 2021 foi uma limitação da pesquisa. Para pesquisas futuras relacionadas a essa temática, sugere-se uma análise qualiquantitativa, para uma maior robustez.



Referências

AUGUSTINHO, Sonia Maria; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; LIMA, Isaura Alberton de. A “Contabilidade Criativa” E a Inscrição De Restos a Pagar Como “Expediente” Para Alcançar O Superavit Primário. **REUNIR: Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**, [S. L.], V. 3, N. 4, P. 127, 2013.

BRASIL. **Decreto nº 9.428 de 28 de junho de 2018**. Altera o Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, para dispor sobre despesas inscritas em restos a pagar não processados. 2018.

BRASIL. **Lei Nº 4.320, de 17 de março de 1964**. [S. L.: s. N.], 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). **Ministério da Economia. Secretária do Tesouro Nacional**, [s. L.], p. 563, 2021.

CAMARGO, Arthur Mesquita. Casuísmos dos Restos a Pagar: uma Análise Legalista e Doutrinária. **Revista de Ciências Gerenciais**, [s. L.], v. 18, n. 27, p. 53–60, 2014.

COELHO, Gabriel Nilson *et al.* Gestão de restos a pagar: estudo de caso dos resultados alcançados pela UFSC no período de 2011 a 2016. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, [s. L.], v. 18, p. 1–16, 2019.

DE AQUINO, André Carlos Busanelli; DE AZEVEDO, Ricardo Rocha. Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. **Revista de Administração Pública**, [s. L.], v. 51, n. 4, p. 580–595, 2017.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Estoque de restos a pagar cresce 9,3% e chega a R\$ 255,2 bilhões em 2023**. Brasil: [s. N.], 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/noticias/estoque-de-restos-a-pagar-cresce-9-3-e-chega-a-r-255-2-bilhoes-em-2023>. Acesso em: 23 out. 2023.

NASCIMENTO, Luciano Moura Castro do. Os impactos da edição do Decreto nº 9.428/2018 na gestão das disponibilidades de caixa do Governo Federal. (3º Lugar Prêmio do Tesouro /2019). **Cadernos De Finanças Públicas**, [s. L.], v. 1, n. 01, p. 1–54, 2020.

NONAKA, Thiago Hiromitsu. **Restos A Pagar Não Processados Como Indicador De Eficiência Na Gestão Orçamentária**. 2019. 87 f. - PPGE da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE) da Universidade de Brasília (unb), [s. L.], 2019.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). Manual De Contabilidade Aplicada Ao Setor Público-10ª Edição. 2023. [S. L.: s. N.].

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar**. [S. L.], 2023. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-dos-restos-a-pagar/2024/114>. Acesso em: 01 jul. 2023.



SILVA, ANDERSON DE MELO. **Restos A Pagar: Instrumento Que Pode Maximizar A Falha De Governo: análise de seus reflexos nas contas públicas da União no período de 2006 a 2016.** 2021. 70 f. - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE – Departamento de Economia da Universidade de Brasília – unb, [s. L.], 2021.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (unb). **Relatório de Gestão 2023.** Brasília: [s. N.], 2024. Disponível em: www.dpo.unb.br.

VASCONCELOS, Cássia Cardoso de Carvalho. Os Impactos Financeiros dos Restos a Pagar na Execução Orçamentária e Financeira das IFES da Região Centro-Oeste no Período de 2008 a 2016. **UFG - Dissertação**, [s. L.], v. 815, n. January, p. 111, 2018.



Sistema Eleitoral e Representação Política Feminina: Uma Simulação a partir do Caso Brasileiro

Electoral System and Female Political Representation: A Simulation Based on the Brazilian Case

Ágata Vaz de Lima⁴

Resumo: O déficit de representatividade feminina no Poder Legislativo brasileiro é hoje um dos grandes limitadores da conquista de direitos sociopolíticos por mulheres no país. A Lei de Cotas, instaurada no Brasil a partir do ano de 1995, ocasionou em um aumento significativo nas candidaturas femininas durante as eleições, mas mostrou resultados insatisfatórios para a eleição efetiva de mulheres aos cargos. Por outro lado, a Argentina apresentou aumento notável na composição feminina em seus espaços de poder desde o início da implementação das medidas de cotas. Com base nos dados numéricos das eleições gerais brasileiras de 2022, este estudo compara a experiência de representação política entre Brasil e Argentina. Analisa-se a baixa efetividade das cotas femininas no sistema proporcional de lista aberta, adotado nas eleições para a Câmara dos Deputados brasileira, e simula-se os possíveis efeitos para a presença feminina caso as eleições brasileiras fossem realizadas segundo o modelo do sistema proporcional de lista fechada utilizado na Argentina, que demonstra um potencial mais favorável à ampliação dessa representação. Além disso, realiza-se uma simulação similar considerando a adoção do sistema 'Distritão', cujos resultados revelam impactos tão limitados quanto os observados no sistema proporcional de lista aberta atualmente em vigor no Brasil.

⁴ Cientista política (UnB) e graduanda em Jornalismo | E-mail: agatalimacaixapostal@gmail.com



Palavras chaves: Representação feminina. Sistemas eleitorais. Cotas eleitorais. Poder Legislativo.

Abstract: The deficit of female representation in the Brazilian Legislative Branch is currently one of the major barriers to achieving sociopolitical rights for women in the country. The Quota Law, introduced in Brazil in 1995, led to a significant increase in female candidacies during elections but yielded unsatisfactory results for the effective election of women to seats. In contrast, Argentina has shown a remarkable increase in female representation in power structures since the introduction of quota criteria. Based on numerical data from the 2022 Brazilian general elections, this study compares the political representation experiences of Brazil and Argentina. It examines the low effectiveness of gender quotas under the open-list proportional representation system used in Brazilian elections for the Chamber of Deputies and simulates the potential effects on female representation if Brazil adopted the closed-list proportional representation system employed in Argentina, which shows greater potential for expanding women's participation. Furthermore, the study includes a similar simulation considering the adoption of the "Distritão" system, whose results reveal outcomes as limited as those observed under the current open-list proportional system in Brazil.

Keywords: Female representation. Electoral systems. Electoral quotas. Legislative Branch.



1. Introdução

Garantir a igualdade de gênero na representação política e tomada de decisões não apenas permite que a composição de tais espaços se assemelhe mais à constituição da sociedade, como também é essencial para considerar interesses e perspectivas sociais das mulheres. Tal princípio, apresentado pela IV Conferência Mundial sobre a Mulher, ocorrida em Pequim no ano de 1995, ainda complementa que uma maior representatividade promove a redefinição das prioridades políticas e a inclusão de novas questões nos programas governamentais que refletem as preocupações específicas das mulheres.⁵

Com isso, a promoção da igualdade de gênero em cargos de poder e na tomada de decisões está relacionada às duas dimensões da representação no campo da ciência política. A primeira, denominada representação descritiva, diz respeito às características dos representantes, como classe social, gênero e raça, e sua relação com a demografia da população; a segunda, conhecida como representação substantiva, envolve o desempenho dos representantes e sua conexão com os interesses e preferências dos representados⁶. Segundo Young (2002), a defesa da representação de grupos, como as mulheres, baseia-se na existência de situações de opressão e não na necessidade de expressar traços culturais ou atributos específicos. Ela propõe que, ao tratar da representação de grupos minoritários, é importante focar na perspectiva social compartilhada pelos membros do grupo, levando em consideração suas experiências e visões decorrentes de sua posição social. Isso contribui para a introdução de novos temas na agenda política e seu enriquecimento, tornando as decisões mais justas e inclusivas.

Por essa razão, a sub-representação das mulheres no Poder Legislativo brasileiro é um dos principais desafios atuais para a promoção dos direitos sociopolíticos das mulheres no país. De acordo com a classificação da participação das mulheres no Parlamento em 2023⁷, compilada pela ONU Mulheres em parceria com a União Interparlamentar (UIP), o Brasil ocupa a 129ª posição entre 190 países, estando à frente apenas de Belize na América Latina e no Caribe. Apesar de as mulheres representarem 51,1% da população brasileira, de acordo com o

⁵ PEQUIM. Declaração e plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher. Pequim, 1995.

⁶ REZENDE, Daniela Leandro. Mulher no poder e na tomada de decisões. 2020, p. 10.

⁷ IPU Parline, 2023. Monthly ranking of women in national parliaments. Disponível em: <<https://data.ipu.org/women-ranking?month=1&year=2023>>. Acesso em: 06/04/2023.



Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁸, sua presença na Câmara dos Deputados em 2023 é de apenas 17,7% das cadeiras totais.

Como exposto por Araújo (2001), a implementação da Lei de Cotas no Brasil, iniciada em 1995, exigindo um percentual mínimo de candidaturas femininas em cargos políticos, resultou em um aumento notável de candidatas nas eleições. No entanto, apesar dessa iniciativa, a efetiva eleição de mulheres para esses cargos não foi satisfatória. A legislação foi ajustada em 2009 para garantir não apenas a reserva de vagas, mas também o preenchimento mínimo de 30% das candidaturas por mulheres. Mesmo assim, embora o sistema de cotas brasileiro tenha tornado a sub-representação feminina mais visível na política, ainda não garante a real ocupação de mulheres para esses cargos. Por outro lado, a Argentina, pioneira em cotas eleitorais de gênero, registrou aumento notável na representação feminina desde a implementação de suas medidas, segundo Caminotti (2009). A Lei de Cotas de 1991 exigiu 30% de assentos legislativos nacionais para mulheres, resultando em significativo avanço na eleição de mulheres em 1993. Atualmente, as mulheres ocupam 43% das cadeiras na Câmara argentina, evidenciando o sucesso do país na promoção da participação feminina na política.

Embora os dois casos apresentem similaridades históricas e sociais, Brasil e Argentina diferem em um aspecto crucial: os sistemas eleitorais que adotaram, que transforma o voto em cadeiras. Na Argentina, para as eleições para a Câmara dos Deputados, é adotado o sistema de voto proporcional com listas fechadas. Nesse sistema, os partidos políticos apresentam listas de candidatos com uma ordem preestabelecida, e os eleitores escolhem o partido que desejam apoiar, em vez de votar diretamente nos candidatos individuais. Os votos são somados, e com base nas fórmulas eleitorais em vigor, determina-se quantas cadeiras cada partido conquistará. Por exemplo, se um partido obtiver três cadeiras, os três primeiros candidatos em sua lista serão eleitos. Esse sistema confere maior visibilidade aos partidos, tornando-os figuras centrais nas eleições.

No Brasil, para eleger deputados federais, é utilizado o sistema proporcional com voto em lista aberta. Nesse sistema, os partidos ou coligações criam listas de candidatos, mas não estabelecem uma ordem específica entre eles. Cada eleitor tem um voto e deve escolher um candidato individualmente. O total de votos recebidos por uma lista, calculado com base em uma fórmula eleitoral (que inclui o quociente eleitoral e a distribuição de sobras), determina

⁸ IBGE, 2022. Conheça o Brasil - População: Quantidade de homens e Mulheres. Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>>. Acesso em 04/10/2023.



quantas cadeiras ela conquistará. Assim, os candidatos mais votados da lista ocupam essas cadeiras, e os demais tornam-se suplentes na ordem em que foram classificados. Esse sistema permite que os candidatos, em sua individualidade, tenham mais destaque.

Por outro lado, desde 2015, o distritão tem sido objeto constante de debates políticos no Brasil. Nesse sistema, os candidatos mais votados em cada distrito (geralmente correspondendo a um estado) são eleitos diretamente, de acordo com o número de cadeiras disponíveis. Nesse modelo, o foco está nos votos individuais recebidos pelos candidatos, independentemente da votação obtida pelos partidos ou coligações. O sistema eleitoral do distritão, ao incorporar elementos da lista aberta e abolir o quociente eleitoral, permite que os eleitores votem diretamente nos candidatos de sua escolha, sem a necessidade de seguir uma ordem partidária preestabelecida. A discussão em torno desse modelo tem sido intensa, com defensores destacando a possível transparência e simplicidade no processo eleitoral, fortalecendo a relação entre representantes e representados. Por outro lado, críticos argumentam que o distritão poderia comprometer a proporcionalidade e diversidade na representação, favorecendo candidatos populares em detrimento de uma distribuição equitativa.⁹

Em síntese, no presente estudo, será aprofundada uma discussão teórica que examina a importância da representação de gênero e como o sistema eleitoral pode exercer um impacto significativo nesse contexto. Serão exploradas então as hipóteses subjacentes a esse debate, estabelecendo as bases para a análise. Em um segundo momento, serão apresentados dados eleitorais relevantes, fornecendo informações que serão a base para uma discussão esclarecedora sobre quais sistemas eleitorais apresentam um potencial maior para otimizar a representação feminina.

Ao final desse processo, será possível considerar cuidadosamente os dados apresentados e as conclusões teóricas, para então refletir sobre qual sistema eleitoral pode ser mais efetivo e coerente para promover a representação feminina de forma mais abrangente. A partir desse cenário, para o estudo, será considerada a hipótese principal: *O sistema proporcional de lista fechada é o mais propenso para aumentar a representação feminina*. Sendo assim, por meio de simulações comparativas, será questionado o que uma eventual adoção do sistema argentino significaria para a representação feminina na política brasileira, de modo a responder à seguinte pergunta: *como o sistema eleitoral predominante pode impactar na representação política de gênero?*

⁹ NICOLAU, Jairo. Distritão, o retorno. 2017.



2. A importância da representação em um Estado democrático:

A análise da relação entre representação e legitimidade em um Estado democrático parte do conceito de representação política descritiva, definido por Hanna Pitkin (1967). De acordo com a autora, a representação política descritiva tem como objetivo refletir a diversidade social dos representantes eleitos, levando em consideração características descritivas, como gênero, raça, etnia, orientação sexual, classe social e outras. Isso implica considerar e incorporar as demandas de diferentes grupos sociais no processo político, o que, por sua vez, contribui para legitimar a democracia nas instituições de poder. Em contrapartida, a representação política substantiva se concentra em quão bem o representante eleito responde às necessidades de seus eleitores, ou seja, se de fato leva em conta seus interesses.

Desse modo, Young (2002) discute o equívoco de considerar a representação política feminina como essencialmente representante dos "interesses das mulheres". Isso ocorre porque existem diversas opiniões e diversidade intragrupo dentro das sociedades. Young argumenta que, na verdade, tal representação pode efetivamente trazer à tona as perspectivas compartilhadas socialmente pelos membros do grupo, introduzindo novos temas e preocupações na agenda política e, conseqüentemente, enriquecendo o processo decisório nas esferas de poder e tornando-o mais justo.

A partir da argumentação das autoras citadas, é possível compreender a necessária relação entre a representação política descritiva e substantiva para a legitimidade de um Estado democrático. A representação descritiva, ao refletir a diversidade social dos representantes eleitos, desempenha um papel fundamental na legitimação da democracia, especialmente quando se trata de grupos sub-representados, como as mulheres. No entanto, a representação substantiva também é crucial, pois a responsividade dos representantes eleitos às demandas e necessidades dos eleitores não pode ser negligenciada.

Assim, a discussão sobre a interligação entre a identidade das representantes e suas ações permite expor a importância de garantir que a representação descritiva seja acompanhada por políticas e instrumentos eficazes que atendam às necessidades do grupo que está sendo representado.

3. O cenário da representação feminina no Poder Legislativo brasileiro e argentino antes e após a adoção das cotas eleitorais de gênero:

Este estudo prossegue com a apresentação da atual situação da presença feminina no Poder Legislativo brasileiro. Apesar de as mulheres representarem 51,1% da população



brasileira, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹⁰, sua presença na Câmara dos Deputados em 2023 é de apenas 17,7% das cadeiras totais. Esse fator é apenas um dentre aqueles que levaram o país a ocupar a 129ª posição no ranking de participação de mulheres no Parlamento elaborado em 2023 pela ONU Mulheres, em parceria com a União Interparlamentar (UIP)¹¹, como exposto a seguir:

Porcentagem de mulheres na Câmara dos Deputados por país:

| País | Colocação no Ranking | Porcentagem de mulheres na Câmara dos Deputados |
|-------------|-----------------------------|--------------------------------------------------------|
| México | 4º lugar | 50% |
| Bolívia | 12º lugar | 46,2% |
| Argentina | 16º lugar | 44,8% |
| Brasil | 129º lugar | 17,7% |
| Belize | 139º lugar | 15,6% |

O ranking oficial apresenta 190 países, e o Brasil se posiciona à frente somente de Belize entre os países latino-americanos e caribenhos. Todavia, a Argentina, país sul-americano que compartilha problemáticas socioeconômicas históricas similares ao Brasil, possui 44,8% das cadeiras da Câmara dos Deputados pertencentes a mandatos femininos. No ranking apresentado, a Argentina ocupa a 16ª posição. A partir desses dados, obtém-se a motivação inicial da presente investigação.

Devido à clara necessidade de adotar mecanismos que pudessem permitir maior ingresso de mulheres no poder político, ambos os países desenvolveram cotas eleitorais femininas a partir dos anos 90, que foram recebendo ajustes com o passar do tempo. Em 1991, a Argentina sancionou a primeira Lei de Cotas Femininas para cargos legislativos nacionais, que estabeleceu

¹⁰ IBGE, 2022. Conheça o Brasil - População: Quantidade de homens e Mulheres. Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>>. Acesso em 04/10/2023.

¹¹ IPU Parline, 2023. Monthly ranking of women in national parliaments. Disponível em: <<https://data.ipu.org/women-ranking?month=1&year=2023>>. Acesso em: 06/04/2023.



o requisito de que pelo menos 30% das vagas em cargos eletivos nacionais deveriam ser ocupadas por mulheres. Antes da promulgação da lei, a renovação de 130 vagas na Câmara de Deputados em 1991 resultou na eleição de apenas seis mulheres. No entanto, a primeira eleição sob a lei, que ocorreu em 1993, marcou um avanço significativo, com 33 parlamentares mulheres eleitas dentre os 127 eleitos.¹² De acordo com Caminotti (2009), esse aumento notável na presença feminina na política foi amplamente reconhecido internacionalmente, consolidando a Argentina como um modelo de implementação bem-sucedida de cotas de gênero na política.

No Brasil, as cotas de gênero foram introduzidas em 1995 com a exigência de que 20% das candidaturas em câmaras municipais fossem ocupadas por mulheres. Posteriormente, em 1997, a cota foi elevada para 30% das candidaturas, e passou a valer para as Assembleias Estaduais e para a Câmara dos Deputados. No entanto, os resultados iniciais foram decepcionantes, com uma diminuição no número de mulheres na Câmara dos Deputados (de 33 para 29) e no Senado Federal (de 5 para 2) entre 1994 e 1998.¹³ Um fator contribuinte para esse cenário foi a ausência de penalidades estabelecidas pela Lei no 9.504/97 para o não cumprimento do percentual exigido de candidaturas femininas, permitindo que os partidos apresentassem listas com apenas 10% de mulheres e 90% de homens sem sofrer consequências. Como observado por Pinheiro (2006), essa falta de sanções, juntamente com o aumento no número total de candidaturas, facilitou a aprovação das cotas eleitorais de gênero no Congresso Nacional com pouco debate.

Antes da implementação das cotas, houve um crescimento gradual na representação das mulheres na Câmara dos Deputados, indo de 1,7% de mulheres eleitas em 1982 para 6,4% em 1994. Esse progresso pode ser atribuído às conquistas que permitiram que as mulheres ocupassem mais espaços públicos, incluindo cargos políticos. No entanto, a persistente sub-representação feminina na política brasileira ao longo de duas décadas resultou em mudanças legislativas significativas. A Lei 12.034 de 2009, por exemplo, exigiu que os partidos destinassem no mínimo 5% dos recursos do Fundo Partidário para promover a participação das mulheres na política e reservassem pelo menos 10% do tempo de propaganda eleitoral para suas candidatas, como apontado por Pereira (2018).

¹² Caminotti, Mariana. “En el nombre de la democracia: La invención del cupo femenino y la difusión de cuotas electorales en la Argentina.” PhD diss., Universidad Nacional de General San Martín, Escuela de Política y Gobierno, 2009.

¹³ ARAÚJO, CLARA. Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. *Revista Estudos Feministas*. 2001, v. 9, n. 1, pp. 231-252.



Além disso, a mesma lei estabeleceu mínimo de 30% de vagas para mulheres em eleições proporcionais, e passou a requerer que candidaturas masculinas incluíssem um percentual mínimo de candidatas femininas para serem registradas. Essas mudanças visavam aumentar a eficácia das cotas eleitorais de gênero e também resolver o problema das candidaturas fictícias. Atualmente, as campanhas femininas devem receber pelo menos 30% dos recursos provenientes do fundo eleitoral e do tempo de propaganda, sendo que a distribuição desses recursos deve ser proporcional ao número de candidatas. Por exemplo, se um partido apresenta 30% de candidatas mulheres, elas devem receber 30% dos recursos de campanha.

Tais medidas representaram um avanço significativo na promoção da representação feminina na política brasileira. Portanto, como exposto pelos dados percentuais das atuais cadeiras pertencentes às mulheres no Poder Legislativo brasileiro, entende-se que, no caso do país, por mais que o sistema de cotas tornou visível, a sub-representação feminina na agenda política e eleitoral, garantindo candidaturas femininas, ainda não mostrou-se capaz de garantir a conquista do cargo (Araújo, 2001).

4. Sistemas políticos e seus impactos na representação:

Ao explorar o panorama da representação política, o objetivo é apresentar não apenas os valores e princípios fundamentais que regem os indivíduos de uma sociedade no momento da escolha de seus representantes, mas também examinar os fatores e instrumentos institucionais que podem influenciar, positiva ou negativamente, a composição das cadeiras nos órgãos políticos, com foco especial no Poder Legislativo.

Dessa maneira, a sub-representação das mulheres na arena política deriva de um conjunto de elementos, que abrangem desde os obstáculos que as candidatas enfrentam, como custos diferenciados e incertezas sobre suas chances de vitória, até a persistência de estereótipos de gênero e preconceitos dos eleitores, que também exercem um papel marcante nesse contexto.¹⁴ No entanto, a partir deste ponto, a análise se dedicará a questionar o papel dos sistemas político-eleitorais, suas interações com as presentes Leis de Cotas dos países de estudo e seus impactos na representatividade presente no Legislativo. Tal como expresso por Altamirano e Mulet (2019), o sistema eleitoral desempenha um papel vital na moldagem das eleições: ele representa a compilação das regras e diretrizes que regem o procedimento eleitoral,

¹⁴ ASHWORTH, Scott; BERRY, Christopher R.; BUENO DE MESQUITA, Ethan. Modeling Theories of Women's Underrepresentation in Elections. *American Journal of Political Science*, 2023.



abrangendo várias facetas que não apenas afetam a condução das eleições e a posição dos diversos participantes, mas também influenciam o desfecho das votações e a própria organização política do país.

Como exposto por O'Neill (2017), dentro das democracias liberais - aquelas que, por definição, priorizam a participação, competição e liberdade no seu sistema político - podem ser identificadas fundamentalmente duas amplas categorias de sistemas eleitorais: os sistemas majoritários simples e os sistemas de representação proporcional.¹⁵ Nos sistemas majoritários simples, os candidatos que obtêm o maior número de votos garantem a ocupação dos cargos pelos quais se candidataram, mesmo que não atinjam a maioria absoluta desses votos. Como consequência, em muitos casos, os votos dados a outros candidatos são percebidos como desperdiçados. Tal cenário pode levar a uma ampliação do poder político de determinados partidos, em detrimento da representação de outros. Nessas circunstâncias, os eleitores frequentemente se sentem desencorajados a votar em candidatos de partidos menores, optando por apoiar aqueles com maiores chances de vitória. Por outro lado, os sistemas proporcionais buscam minimizar o desperdício de votos e promover a representação de diversos partidos no órgão legislativo. Nestes sistemas, múltiplos assentos estão em disputa, e a proporção de votos que um partido recebe determina quantos assentos esse partido conquistará. Isso, segundo defensores de sistemas proporcionais, proporciona uma representação mais ampla dos interesses políticos, tornando o legislativo mais diversificado.¹⁶ Sendo assim, é possível comparar os dois sistemas a partir da seguinte forma:

Majoritário:

Eleitores escolhem um único candidato para representar a região ou circunscrição;

Quem obtiver a maioria dos votos é eleito;

Destaca a representação individual em detrimento da proporcionalidade partidária.

Proporcional:

Distribui os assentos de acordo com a proporção de votos recebidos pelo partido;

Facilita a representação de diversos partidos no legislativo (diversidade ideológica);

¹⁵ Em alguns locais, como na França, as eleições legislativas seguem um sistema majoritário em dois turnos, realizadas em distritos eleitorais. Isso significa que os candidatos precisam obter a maioria dos votos em seu distrito no primeiro turno ou, se não atingirem esse patamar, há um segundo turno entre os dois candidatos mais votados para determinar o vencedor do distrito. No Brasil, o sistema majoritário em dois turnos é adotado para eleições presidenciais.

¹⁶ O'NEILL, Patrick H. *Essentials of comparative politics*. WW Norton & Company, 2017, pp. 100-137.



Pode adotar sistema de lista aberta (votos em candidatos) ou lista fechada (votos no partido).

Spohr (2016) analisa a participação política de mulheres na América Latina a partir da presença delas nos legislativos nacionais, revelando uma convergência entre estudiosos que o sistema de representação proporcional é mais propício do que os sistemas majoritários para a eleição de parlamentares do sexo feminino. De acordo com as conclusões de Spohr, o sistema proporcional é favorecido devido ao maior número de assentos em disputa durante as eleições, o que incentiva os partidos a apresentarem listas mais extensas de candidatos, possibilitando uma participação feminina mais expressiva (Matland, 1997). Adicionalmente, Matland (2002) destaca o fenômeno do contágio, onde o aumento do número de candidatas em uma lista partidária pode motivar outros partidos a adotarem a mesma estratégia, seja por pressões intrapartidárias ou pela observação do êxito dessa abordagem.¹⁷

Em síntese, de acordo com O'Neill (2017), a escolha entre sistemas de maioria simples e sistemas de representação proporcional tem implicações profundas na representação política e na dinâmica partidária nas democracias liberais. O primeiro tende a favorecer uma competição política mais restrita, enquanto o segundo promove uma representação mais variada de interesses políticos. Portanto, a decisão sobre qual sistema adotar representa um componente crítico na construção de um sistema político que corresponda às necessidades e expectativas dos cidadãos em uma democracia liberal.

Na América Latina, nota-se uma tendência em que eleições para cargos de presidente são majoritárias, enquanto as eleições para deputados seguem o sistema proporcional. No que diz respeito aos deputados federais, o Brasil utiliza o sistema proporcional com voto em lista aberta - sistema em que os partidos políticos ou coligações criam listas de candidatos, sem estabelecer uma ordem específica entre eles.

Nesse sistema, cada eleitor tem a prerrogativa de expressar seu voto escolhendo um candidato individualmente. O total de votos recebidos por uma lista é determinado por meio de uma fórmula eleitoral que incorpora o quociente eleitoral e a distribuição de sobras, determinando quantas cadeiras a lista conquistará. Os candidatos mais votados da lista ocupam essas cadeiras, enquanto os demais se tornam suplentes na ordem em que foram classificados. Esse sistema valoriza a individualidade dos candidatos, permitindo-lhes destacarem-se com base em seus próprios méritos.

¹⁷ SPOHR, Alexandre Piffero, et al. Participação Política de Mulheres na América Latina: o impacto de cotas e de lista fechada. *Revista Estudos Feministas*, 2016, 24: 417-441.



Na Argentina, as eleições para a Câmara dos Deputados seguem o sistema de voto proporcional com listas fechadas. Nesse método, os partidos políticos elaboram listas de candidatos com uma ordem preestabelecida (diferentemente da lista aberta, em que não existe ordem), e os eleitores fazem sua escolha, não votando diretamente nos candidatos individuais, mas no partido que desejam apoiar. Os votos são então somados, e com base nas fórmulas eleitorais vigentes, determina-se quantas cadeiras cada partido conquistará. Por exemplo, se um partido obtiver três cadeiras, os três primeiros candidatos de sua lista serão eleitos. Esse sistema coloca em destaque os partidos políticos, tornando-os figuras centrais no processo eleitoral.

O distritão, como proposta de modelo eleitoral, propõe uma mudança substancial no processo de escolha de representantes para a Câmara dos Deputados. Nesse formato, os candidatos mais votados em cada distrito seriam automaticamente eleitos e, nas palavras de Nicolau (2017, p. 2), “[...] o distritão é a lista aberta sem quociente eleitoral.” Esse sistema assemelha-se ao sistema majoritário puro, como o utilizado no Brasil para eleições do Executivo e do Senado, em que apenas um candidato é eleito por vez, caracterizando um modelo de maioria simples. Já no distritão, o número de eleitos varia conforme o total de cadeiras disponíveis no distrito. Por exemplo, em uma eleição para deputados federais, seriam escolhidos os candidatos mais votados até que todas as vagas do estado (que passa a funcionar como distrito eleitoral) fossem preenchidas.

Essa abordagem transformaria significativamente a dinâmica eleitoral, dando maior ênfase à popularidade individual dos candidatos. No cenário brasileiro, a história do distritão envolveu uma proposta de emenda constitucional votada em 2015 na Câmara dos Deputados, que não alcançou a aprovação necessária. Em 2017, a Comissão especial da Câmara aprovou uma alteração na Constituição Federal para instituir o distritão, inicialmente com planos para as eleições de 2018 e 2020. Contudo, a Proposta de Emenda Constitucional não foi ratificada a tempo de ser aplicada nessas eleições. Em agosto de 2021, a PEC foi novamente submetida à votação, sendo, dessa vez, rejeitada pela Câmara dos Deputados.

A intensidade da discussão brasileira em torno do distritão reflete as divergências de opiniões sobre seus impactos no sistema político. A favor, há argumentos destacando que o distritão tornaria o processo eleitoral mais simples e transparente para os eleitores, fortalecendo a ligação entre representantes e representados. No entanto, os críticos alertam para o risco de uma representação menos proporcional, potencialmente favorecendo candidatos populares em detrimento da diversidade e equidade representativas.



Em síntese, os três subsistemas do sistema proporcional diferenciam-se da seguinte forma:

Lista Aberta:

Eleitores escolhem candidatos específicos;

Flexibilidade na distribuição dos votos;

Ênfase na personalidade e características individuais dos candidatos;

Competição intra-partidária.

Lista Fechada:

Eleitores votam no partido, não em candidatos específicos;

Ordem dos candidatos definida pelo partido;

Ênfase na representação proporcional dos partidos;

Menos destaque para características individuais dos candidatos.

Distritão:

Cada estado ou município vira um distrito eleitoral;

Eleitores escolhem um único candidato, sem a necessidade de votar em uma lista partidária;

Os candidatos mais votados, individualmente, são eleitos.

5. Simulação das eleições sob perspectiva de três diferentes sistemas eleitorais:

A partir do contexto apresentado, considerando o resultado das eleições de 2022 para a Câmara dos Deputados do Brasil disponibilizado pelo Tribunal Superior Eleitoral¹⁸, podem ser analisados comparativamente três diferentes cenários e os resultados numéricos da presença feminina de cada um deles: a atual eleição baseada no sistema proporcional de lista aberta, a simulação do distritão e, por último, a simulação de uma eleição a partir do sistema proporcional de lista fechada. Serão estudadas as três seguintes hipóteses:

O sistema proporcional de lista aberta possui maior potencial para a eleição de mulheres;

O sistema do distritão possui maior potencial para a eleição de mulheres;

O sistema de lista fechada possui maior potencial para a eleição de mulheres.

Dessa forma, conferem-se os seguintes resultados a partir dos últimos resultados eleitorais:

¹⁸ Eleições 2022: Estatísticas de Votação. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-resultados/home?p0_ano=2022>. Acesso em 20/11/2023.



Tabela 1: Atual bancada eleita da Câmara dos Deputados (Sistema Proporcional de Lista Aberta):

| ESTADO | Nº DE MULHERES | ESTADO | Nº DE MULHERES |
|--------|----------------|--------------------------------------|----------------|
| AC | 3 | PB | 0 |
| AL | 0 | PE | 3 |
| AM | 0 | PI | 1 |
| AP | 3 | PR | 3 |
| BA | 5 | RJ | 9 |
| CE | 3 | RN | 1 |
| DF | 2 | RO | 2 |
| ES | 1 | RR | 2 |
| GO | 6 | RS | 6 |
| MA | 3 | SC | 5 |
| MG | 9 | SE | 2 |
| MS | 1 | SP | 14 |
| MT | 2 | TO | 0 |
| PA | 5 | TOTAL DE MULHERES ELEITAS: 91 | |

Como anteriormente mencionado, a conquista de cargos por homens e mulheres no sistema eleitoral de lista aberta está distante da paridade. Neste segundo momento, com base nos dados das eleições de 2022, foram identificados os candidatos com maior número de votos, não necessariamente eleitos no sistema atual. A partir disso, foi possível realizar uma simulação de uma bancada eleita pelo sistema do distritão.

A análise revelou uma diferença mínima entre o sistema atual, de lista aberta, e o sistema distritão no que diz respeito à eleição de mulheres. No entanto, o desempenho do distritão mostrou-se ainda mais desfavorável para a representação feminina, resultando em uma mulher eleita a menos em comparação ao sistema vigente, como mostra a tabela a seguir:

Tabela 2: Simulação Distritão

| ESTADO | Nº DE MULHERES | ESTADO | Nº DE MULHERES |
|--------|----------------|--------|----------------|
| AC | 2 | PB | 0 |
| AL | 0 | PE | 3 |
| AM | 0 | PR | 3 |
| AP | /3 | PI | 1 |
| BA | 5 | RJ | 9 |
| CE | 2 | RN | 1 |
| DF | 2 | RO | 3 |
| ES | 2 | RR | 3 |
| GO | 5 | RS | 4 |
| MA | 3 | SC | 6 |
| MG | 6 | SE | 2 |



| | | | |
|----|---|--------------------------------------|----|
| MS | 1 | SP | 15 |
| MT | 3 | TO | 1 |
| PA | 5 | TOTAL DE MULHERES ELEITAS: 90 | |

Para a terceira e última simulação, de sistema proporcional de lista fechada, foi utilizada uma abordagem conservadora, posicionando na lista dos partidos uma candidata mulher logo após um candidato homem, como o exemplo:

Candidatura masculina

Candidatura feminina

Candidatura masculina

Dessa forma, para partidos que elessem quantidade par de cadeiras para representar o estado correspondente na Câmara dos Deputados, 50% das cadeiras seriam direcionadas para parlamentares mulheres. Em caso de número ímpar de cadeiras conquistadas, a quantidade correspondente de mulheres é calculada como a parte inteira da divisão por 2.¹⁹ A partir disso, foram somadas as mulheres eleitas por cada partido na totalidade dos estados:

Tabela 3: Simulação Sistema Eleitoral de Lista Fechada:

| ESTADO | Nº DE MULHERES | ESTADO | Nº DE MULHERES |
|--------|----------------|---------------------------------------|----------------|
| AC | 3 | PB | 4 |
| AL | 3 | PE | 8 |
| AM | 3 | PR | 10 |
| AP | 3 | PI | 4 |
| BA | 15 | RJ | 17 |
| CE | 7 | RN | 4 |
| DF | 2 | RO | 4 |
| ES | 4 | RR | 3 |
| GO | 6 | RS | 10 |
| MA | 4 | SC | 6 |
| MG | 20 | SE | 2 |
| MS | 3 | SP | 29 |
| MT | 4 | TO | 3 |
| PA | 7 | TOTAL DE MULHERES ELEITAS: 188 | |

Ao analisar os dados das três tabelas, observa-se que o sistema proporcional de lista aberta, como atualmente adotado no Brasil para as eleições de deputados federais, apresenta resultados semelhantes para a representação feminina aos dos sistemas majoritários, geralmente

¹⁹ Por exemplo, se a quantidade de cadeiras conquistadas pelo partido é igual a 5 (ímpar), então $5 \div 2 = 2,5$. A parte inteira de 2,5 é 2, então 2 mulheres serão eleitas ao cargo.



reconhecidos por promoverem menor diversificação dos interesses políticos.²⁰ O sistema proporcional de lista fechada, por sua vez, ainda que priorizando homens na ordem das listas apresentadas pelos partidos, foi capaz de dobrar a quantidade de cadeiras ocupadas por mulheres eleitas, alcançando 36,7% das cadeiras totais.

A simulação ilustra como o emprego dos sistemas eleitorais afeta de forma significativa a eficácia de instrumentos e ações afirmativas direcionadas à representação de grupos minoritários na política e em espaços de poder e decisão. Na discussão acerca do impacto dos sistemas eleitorais nas Leis de Cotas e, conseqüentemente, na representatividade das mulheres nos espaços de poder, Lucardi e Micozzi (2022) sustentam a importância de que as cotas sejam concebidas de maneira abrangente para que produzam resultados efetivos. De acordo com estes autores, embora as cotas tenham se mostrado eficazes na promoção da representação feminina de forma geral, elas não garantem necessariamente uma presença significativa de mulheres nas posições de maior destaque nas listas eleitorais. Nesse contexto, Lucardi e Micozzi destacam que as diretrizes de alocação nas listas devem ser formuladas de modo a evitar que as lideranças partidárias desloquem mulheres para posições com poucas perspectivas de eleição, enfatizando a necessidade de uma implementação ativa dessas diretrizes. Para efetivamente aumentar o número de mulheres eleitas, é imperativo garantir a inclusão de um número adequado de candidatas em posições elegíveis nas listas eleitorais.

Como observado, a sub-representação das mulheres na política é um fenômeno complexo, sendo necessário considerar não somente a eficácia de instrumentos que estimulem a ocupação feminina nesses espaços, como também entraves sociais ainda vivenciados por essa parte da população. Nesse sentido, Ashworth, Berry e Mesquita (2023) expõem o que acreditam ser as duas maiores explicações para a discrepância da presença dos gêneros nos Poderes. A primeira sugere que as mulheres podem estar menos inclinadas a se candidatar devido a custos diferenciados ou diferenças na autoavaliação de qualificação. A segunda aponta para a discriminação dos eleitores, evidenciada por dados que revelam atitudes persistentes, como a crença de que os homens são mais adequados emocionalmente para a política. Estereótipos de gênero continuam a influenciar as avaliações dos eleitores em relação às candidatas femininas, destacando a persistência de barreiras culturais, como apresentado pelos autores a seguir.

Ashworth, Berry e Mesquita (2023) detalham uma pesquisa de comportamento eleitoral realizada em 2010, em que uma parcela significativa de entrevistados expressou opiniões

²⁰ O'NEILL, Patrick H. *Essentials of comparative politics*. WW Norton & Company, 2017, pp. 100-137.



discriminatórias de gênero, em que 25% dos participantes concordaram que os homens possuem maior adequação emocional para a política em comparação com as mulheres. Além disso, 14% indicaram a opinião de que as mulheres carecem de resistência suficiente para atuar na esfera política, enquanto 16% concordaram com a afirmação de que as mulheres não se destacam tanto quanto líderes em comparação com os homens, indicando a persistência desses estereótipos. A literatura também propôs mecanismos teóricos adicionais, como as diferenças de custos entre homens e mulheres para concorrer, resultantes de papéis de gênero e ambição política discrepantes. Outra teoria sugere que as mulheres subestimam sua eleitabilidade, possivelmente devido à percepção de preconceito do eleitor.

É evidente que a sub-representação das mulheres na política é um fenômeno complexo influenciado por uma interação de fatores. Além das barreiras que as mulheres enfrentam para se candidatarem, destacadas pelas disparidades nos custos de concorrência e nas dúvidas sobre a eleitabilidade, a persistência de estereótipos de gênero e preconceito dos eleitores continua a desempenhar um papel significativo nessa dinâmica.

Os estereótipos, evidenciados por atitudes que associam os homens à adequação emocional para a política, criam uma lacuna na percepção das mulheres sobre sua própria capacidade eleitoral. Avançando na compreensão desses desafios, Ashworth, Berry e Mesquita (2023) sugerem que as mulheres podem optar por se candidatar apenas quando percebem ter qualificações excepcionais, o que, em parte, compensa a discriminação percebida dos eleitores. Esse cenário reflete uma resposta adaptativa à persistência de preconceitos de gênero, em que as mulheres buscam se posicionar como candidatas excepcionais para superar os obstáculos impostos pela desigualdade de gênero na política.

Portanto, a sub-representação das mulheres na esfera política não é apenas o resultado de barreiras tangíveis, mas também de construções sociais arraigadas. A compreensão desses mecanismos intrincados é essencial para desenvolver estratégias eficazes que não apenas incentivam mais mulheres a se candidatarem, mas também trabalhem para possibilitar a ocupação delas no ambiente político e dismantelar estereótipos de gênero, promovendo uma cultura política mais inclusiva e igualitária. Esse esforço conjunto é fundamental para alcançar uma representação política verdadeiramente diversificada e reflexiva da sociedade.

6. Conclusão:

A análise da sub-representação feminina no Legislativo brasileiro, comparada à experiência argentina, revela a importância das estruturas eleitorais para a promoção de uma



representação mais equitativa de gênero. A simulação do resultado eleições de 2022 sob diferentes sistemas evidencia que o modelo brasileiro de lista aberta, embora positivo ao incentivar candidaturas, não garante a efetiva eleição de mulheres para o Legislativo. Por outro lado, a experiência da Argentina, com o sistema de lista fechada, destaca-se por uma estrutura que permite maior controle das listas pelos partidos, ampliando a viabilidade de eleições paritárias e de políticas afirmativas.

Os dados da simulação com diferentes sistemas mostram que o sistema de lista fechada poderia dobrar o número de mulheres eleitas, reforçando a necessidade de uma reformulação do sistema de cotas para alcançar uma representação proporcional e substantiva.

Além dos desafios institucionais, o estudo destaca a persistência de estereótipos de gênero e barreiras sociais, que limitam a participação feminina mesmo com mecanismos de ação afirmativa. Esses fatores mostram que a sub-representação não resulta apenas da ausência de políticas de incentivo, mas também da permanência de preconceitos culturais e da falta de apoio financeiro e estrutural para as candidaturas de mulheres. A compreensão desses mecanismos intrincados é essencial para a formulação de estratégias eficazes que incentivem a participação feminina na esfera política. Isso requer não apenas a implementação ativa de instrumentos como as cotas, mas também um esforço contínuo para dismantelar estereótipos de gênero e criar uma cultura política mais inclusiva e igualitária.



Referências

ALTAMIRANO, Joaquina; MULET, Julieta. **Cuota de género y sistemas electorales: Argentina y Brasil en perspectiva comparada.** Descentrada, 2019.

ASHWORTH, Scott; BERRY, Christopher R.; BUENO DE MESQUITA, Ethan. **Modeling Theories of Women's Underrepresentation in Elections.** American Journal of Political Science, 2023.

CAMINOTTI, Mariana. **En el nombre de la democracia. La “invención” del cupo femenino,** 2009.

DE SOUZA AZEVEDO, Mariana, et al. **Política para mulheres: Uma análise sobre as cotas eleitorais de gênero no Brasil.** Interfaces Científicas-Direito, 2020, 8.2: 227-239.

Eleições 2022: Estatísticas de Votação. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-resultados/home?p0_ano=2022>. Acesso em 20/11/2023.

IBGE, 2022. **Conheça o Brasil - População: Quantidade de homens e Mulheres.** Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>>. Acesso em 04/10/2023.

IPU Parline, 2023. **Monthly ranking of women in national parliaments.** Disponível em: <<https://data.ipu.org/women-ranking?month=1&year=2023>>. Acesso em: 06/04/2023.

LUCARDI, Adrián; MICOZZI, Juan Pablo. **District magnitude and female representation: evidence from Argentina and Latin America.** American Journal of Political Science, 2022, 66.2: 318-336.

MATLAND, Richard E. **“Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento: el proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales”.** In: IDEA. Mujeres en el Parlamento: más allá de los números. Estocolmo, 2002, p. 111-134.

MATLAND, Richard E.; TAYLOR, Michelle M. **Electoral system effects on women's representation: theoretical arguments and evidence from Costa Rica.** Comparative Political Studies, 1997, 30.2: 186-210.

NICOLAU, Jairo. **Distritão, o retrono.** 2017.

O'NEILL, Patrick H. **Essentials of comparative politics.** WW Norton & Company, 2017, pp. 100-137.

Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe. Argentina: Sistema Político e Eleitoral. Disponível em: <<https://oig.cepal.org/pt/paises/5/system>>. Acesso em: 07/10/2023.



Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe. Brasil: Sistema Político e Eleitoral. Disponível em: <<https://oig.cepal.org/pt/paises/7/system>>. Acesso em: 07/10/2023.

PEQUIM. Declaração e plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher. Pequim, 1995.

PEREIRA, Elis Cangussu Alves, et al. Meios de efetivação da participação feminina na política: o sistema eleitoral como ferramenta de desenvolvimento social. 2018.

PHILLIPS, A. The politics of presence. Londres: Oxford University Press, 1995.

PINHEIRO, Luana Simões. Vozes femininas na política: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte. 2009.

PITKIN, Hanna F. The concept of representation. Univ of California Press, 1967.

REZENDE, Daniela Leandro. Mulher no poder e na tomada de decisões. 2020, p. 10.

SPOHR, Alexandre Piffero, et al. Participação Política de Mulheres na América Latina: o impacto de cotas e de lista fechada. Revista Estudos Feministas, 2016, 24: 417-441.

YOUNG, I. M.. Inclusion and democracy. Oxford University Press on Demand, 2002.



O Estabelecimento do Mercado de Créditos de Carbono na Promoção do Comércio Internacional Brasileiro: o caminho para regulações legais e as negociações do Acordo de Livre-Comércio UE-Mercosul

The Establishment of the Carbon Credit Market in the Promotion of Brazilian International Trade: path to legal regulations and the negotiations concerning the EU-Mercosur Free-Trade Agreement

Maria Eduarda Sousa Karas²¹

Nícolas Dias Nogueira²²

Rebeca Lopes Pinto²³

Samuel Lopes Rocha²⁴

Resumo: As interações entre as políticas comerciais e ambientais envolvendo a União Europeia e o Mercosul são, como era de se esperar, extremamente complexas. Não poderia ser diferente, portanto, quando a discussão se dá quanto à influência dos créditos de carbono nas negociações comerciais. Dessa forma, este artigo almeja investigar a busca por um equilíbrio entre o crescimento econômico e a sustentabilidade ambiental, apesar dos desafios decorrentes das divergentes pautas prioritárias e das capacidades de articulação dos blocos. Para que essa discussão seja frutífera, verificou-se que é vital a análise cuidadosa de ambos os contextos, a fim de que haja plena equidade e justiça na aplicação de uma medida tão importante. Assim, como símbolos dos esforços brasileiros em implementar o Mercado de Crédito de Carbono de maneira a se estabelecer como uma variável econômica importante, compõe também o artigo

²¹ Assessora Econômica | Graduanda em Relações Internacionais (UnB) | E-mail: dudakaras@gmail.com

²² Graduando em Relações Internacionais (UnB) | E-mail: nicolas.d.nog@gmail.com

²³ Graduanda em Relações Internacionais (UnB) | E-mail: rebecalp99@hotmail.com

²⁴ Graduando em Relações Internacionais (UnB) | E-mail: samulopes119@gmail.com



uma análise do novo Projeto de Aquisição de Créditos de Carbono no Mercado Voluntário promovido pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, além de comentários analíticos acerca do Projeto de Lei nº412/2022 e do Projeto de Lei nº182/2024. Como resultado das pesquisas realizadas, concluiu-se que o papel da precificação de carbono é crucial, ressaltando a necessidade de estruturas regulatórias globais coordenadas. Ademais, foi demonstrado o quanto a implementação de um arcabouço legal para emissões de carbono pode prover incentivos econômico-sustentáveis e ser um atrativo ao mercado internacional, sobretudo no contexto das negociações UE-Mercosul.

Palavras-chaves: Mercado de Créditos de Carbono. Desenvolvimento sustentável. Emissões de Gases de Efeito Estufa. Acordo Mercosul e União Europeia. Crescimento econômico sustentável.

Abstract: The interactions between trade and environmental policies involving the European Union and Mercosur are, as expected, extremely complex. It could not be any different, therefore, when the discussion takes place regarding the influence of carbon credits on trade negotiations. Therefore, this article is aimed at searching for a balance between economic growth and environmental sustainability, despite the challenges arising from the divergent priority agendas and the coordination capabilities of the blocs. For this discussion to be fruitful, we have come to find that it is vital to carefully analyze both contexts, so that there is full equity and justice in the application of such an important measure. Thus, as symbols of Brazilian efforts to implement the Carbon Credit Market in order to establish itself as an important economic variable, the article will comprise an analysis of the new Project for Acquisition of Carbon Credits in the Voluntary Market promoted by the National Bank for Economic Development and Social, in addition to analytical comments on Bill nº412/2022 and Bill nº182/2024. As a result of the research done, we can summarize that the role of carbon pricing is crucial, highlighting the need for coordinated global regulatory frameworks. Furthermore, it is herein demonstrated how implementing a legal framework for carbon emissions can provide sustainable economic incentives and attractiveness for foreign markets, notably in the context of EU-Mercosur negotiations.

Keywords: Carbon Credit Market. Sustainable development. Greenhouse Gas Emissions. Mercosur and the European Union Agreement. Sustainable economic growth.



1. Introdução

Com o passar dos anos, a questão do desenvolvimento sustentável tomou grandes proporções. Nesse sentido, transformar os processos produtivos em um ambiente adequado às novas tendências sustentáveis ganha uma nova perspectiva no cenário internacional.

Assim, para se ater à agenda internacional, o Brasil, recentemente, iniciou um novo investimento no Mercado de Créditos de Carbono (MCC), tendo o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), mais especificamente, a BNDES Participações (BNDESPAR) como principal organizador das chamadas públicas de novos projetos, marcando a retomada da sua consolidação em um Projeto de Aquisição de Créditos de Carbono no Mercado Voluntário. Além dessa iniciativa, o Projeto de Lei nº412/2022 e o PL 182/2024 foram marcos regulatórios importantes na implementação do mercado de carbono brasileiro. O primeiro PL chegou a ser aprovado no Senado Federal no final de 2023, porém na Câmara do Deputados acabou perdendo lugar para um projeto similar, o 182/2024, que, num trâmite célere, foi aprovado nas duas casas legislativas federais e sancionada pelo Presidente da República em dezembro de 2024, na forma da Lei 15.042/2024.

Assim, para melhor conceituação, MCC é um “termo comumente utilizado para expressar dois tipos de comercialização de ativos relacionados às emissões de GEE que se diferenciam em aspectos fundamentais como abrangência, tipos de participantes e incidência de regulação” (VARGAS, FERRERA; 2021: p. 5). Partindo desse ponto, é importante destacar que o tipo de Mercado que será tratado aqui será o voluntário, no qual, no Brasil, esse Mercado se encontra em desenvolvimento, aplicado individualmente por empresas que detenham projetos mitigadores. Assim, pode ser equiparado a um mecanismo de compensações de emissões, em que empresas e indivíduos se voluntariam a cumprir metas de mitigação devido a uma responsabilidade corporativa socioambiental (VARGAS, DELAZERI, FERRERA; 2021: p. 5).

Ademais, atualmente, as questões que tangem a investimentos em fundos de preservação e políticas ESG (sigla em inglês para Ambiente, Sociedade e Governança) estão tomando conta do mercado comercial e das Organizações Internacionais, acabando por se tornar um princípio nas relações entre países, um grande exemplo disso é a discussão do Acordo de Livre Comércio União Europeia e Mercosul. Com isso, pode-se observar que, se deixada de lado a questão ambiental, certos tipos de negociações serão desencorajados. Portanto, as práticas sustentáveis são um grande peso no desenvolvimento econômico, podendo ser um limitador de capacidades de expansão econômica.



Além disso, é necessário também destacar a importância de estruturas regulatórias devidamente coordenadas, evidenciada pela fragmentação dos mercados de carbono e pela necessidade de medidas robustas para contenção das emissões. Simultaneamente, a implementação do ajuste de carbono nas fronteiras (CBA – Carbon Border Adjustment, em inglês) está sujeita a diferentes interpretações; por um lado, os potenciais benefícios incluem a redução significativa do problema abordado, especialmente em setores intensivos em energia, além da influência exercida sobre os demais países e empresas no âmbito da adoção de políticas sustentáveis. Ao mesmo tempo, desafios como a questão ética da equidade e as decisões práticas acerca do escopo de emissões, benchmarks e as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) também devem ser considerados.

Nesse sentido, há uma prática recente, e que pode vir a ser recorrente, em andamento: as chamadas públicas para compra de créditos de carbono, organizadas pela BNDESPAR. É nessa prática, e em outras, que o artigo irá se basear para explicar o atual papel do MCC Voluntário no Brasil e se podemos ver nessas chamadas uma solução para o estabelecimento desse Mercado no país. Assim, é de fato importante que seja considerado de que forma o financiamento de empresas, baseado em créditos de carbono, por parte do BNDES pode proporcionar um real foco no estabelecimento do MCC, conectando-se à agenda internacional.

Como fio-condutor na elaboração deste artigo, nossa pesquisa buscou responder questões fundamentais para compreender a relação de mercados de crédito de carbono e o comércio internacional e inter-blocos UE-Mercosul, a saber i) como se estrutura um mercado de créditos de carbono e seu funcionamento?; ii) em que passo está o Brasil no estabelecimento de um mercado de créditos de carbono nacional?; e iii) em que medida os mecanismos de implementação de um MCC oferecem benefícios e desafios ao comércio internacional?

Para tanto, a metodologia do artigo conduziu-se em pesquisas documentais sobre a implementação e os efeitos econômicos de mercados de carbono, tanto de acadêmicos quanto de instituições que produziram documentos com essa temática, como a Organização Mundial do Comércio e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Não restrito a isso, um estudo de caso do processo legislativo brasileiro sobre mercado de carbono foi feito, escrutinando-se seus principais pontos, seu trâmite político e sua expectativa de implementação.

Tendo em vista as questões colocadas e a metodologia acima descrita, este artigo objetiva contribuir com o debate que estende por mais de 25 anos acerca da construção e efetiva ratificação de um acordo de livre-comércio União Europeia-Mercosul. Por entendermos que a



temática ambiental é crucial para os membros da UE, buscamos entender as possibilidades que um compromisso climático no estabelecimento de um mercado de créditos de carbono brasileiro pode gerar em termos de incentivos positivos ao comércio internacional brasileiro, impactando as disposições políticas da União Europeia no acordo em questão.

2. O Mercado de Créditos de Carbono no Brasil

Em um cenário global de crise climática e reinserção brasileira no debate ambiental, a busca por soluções e atividades que possam promover o Brasil como uma potência sustentável está em voga. Desse modo, um frequente debate é o desenvolvimento e evolução do MCC. Nesse sentido, as vantagens estratégicas devido a vastidão de suas florestas, sua biodiversidade, suas diversidades energéticas, suas reservas naturais e seu potencial da geração de créditos de carbono têm criado grandes expectativas econômicas acerca do crescimento sustentável brasileiro, principalmente no que tange à crescente busca por sustentabilidade e responsabilidade ambiental através da neutralização das emissões. Pode-se observar isso nas discussões sobre o Acordo de Paris de 2015, em que as economias signatárias do acordo se propõem a trilhar um caminho de emissões neutras de carbono até 2050.

Para tanto, é necessário que se explique o conceito de crédito de carbono. De acordo com Fernando Meneguim (2012), é uma espécie de certificado eletrônico que é emitido quando há diminuição de emissão de GEE. Assim, sua dinâmica de aplicação se estabelece quando empresas ou indivíduos que conseguem diminuir a emissão de GEE obtêm esses créditos, podendo vendê-los nos mercados financeiros. Desse modo, o autor os considera como commodities (mercadorias negociadas com preços estabelecidos pelo mercado internacional). Esse conceito ajuda na articulação dos argumentos ao apresentar a “moeda” que a BNDESPAR utiliza para fomentar esse mercado.

Assim, em debates realizados no ano de 2022, organizados pela Escola Nacional de Administração Pública, Laura Albuquerque, mestre em planejamento energético e ambiental e gerente-sênior da WayCarbon, conduziu uma palestra em que destacou que o Brasil tem a capacidade de gerar entre US\$493 a US\$100 bilhões, por ano, com o Mercado de Créditos de Carbono, especialmente nos setores de reflorestamento, agropecuário e energético (ENAP, 2022).

Ademais, conforme a posição de uma das maiores instituições financeiras do Brasil, o BNDES, existe um compromisso com a redução de GEE, justificado pelo fato do país ser signatário do Protocolo de Kyoto de 1997 e reafirmado pela adesão ao Acordo de Paris de 2015.



Portanto, o Brasil reconhece a importância do dever de reduzir a emissão dos GEE, reforçando o compromisso com ambiciosas metas de redução (50% até 2030 e emissões neutras até 2050). Assim, significa que está disposto a compensar toda a emissão de carbono com fontes de captura, seja por meio de reflorestamento, recuperação de mata original ou do uso de novas tecnologias (BNDES, 2023).

Atualmente, a principal iniciativa brasileira para alcançar tais ambições é o Programa de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+). O Programa busca valorizar os serviços ambientais prestados pelas florestas, gerando créditos de carbono para compensar as emissões de GEE.

Em conjunto com outros projetos, como o de Recuperação de Áreas Degradadas (REDD) e o de Manejo Florestal Sustentável, tem sido uma das principais estratégias do governo brasileiro para alavancar o nascente Mercado de Créditos de Carbono. Contudo, segundo pesquisas conduzidas pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo Ministério da Economia, no governo Bolsonaro, ainda precisa ser ampliado em pelo menos 15 vezes para ser capaz de cumprir seu papel em relação às metas de equilíbrio entre emissões e captura de GEE.

Apesar dessas características promissoras, a economia de baixo carbono possui certas contradições. Diante disso, um fato importante a ser analisado no caso brasileiro é que, de acordo com o Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases Efeito Estufa - SEEG, as emissões iniciaram um crescente aumento desde o início da década de 2010 (de cerca de 1,7 bilhão de toneladas de CO₂ equivalente em 2010, até consolidar-se acima dos 2 bilhões GtCO₂e a partir de 2019). A principal ação que contribuiu para esse patamar elevado foi o manejo do uso da terra e das florestas, seguido da agropecuária (SEEG, 2023), sendo que ambas as questões são alvos de debates em todo o território nacional. Desse modo, o Mercado de Créditos de Carbono assume importante papel na promoção da adoção de medidas sustentáveis.

Conforme a constatação do aumento de emissões proveniente desde a década de 2010 e consoante o compromisso assumido no Acordo de Paris, os Projetos de Lei nº412/2022 e 182/2024 buscaram ser mecanismos legais para implementar a redução das emissões de GEE. Ambos os projetos e, a consequente Lei 15.042/2024, instituíram meios de regular a compra e venda de créditos de carbono no Brasil, buscando preencher lacunas que dificultam a comercialização dos créditos. Entre os obstáculos principais, pode-se citar a falta de desenvolvimento de sistemas eficientes, rigorosos e precisos, ressaltando a necessidade de investimentos tecnológicos para criar sistemas de monitoramento avançados. Além deste entrave, há também a questão da dificuldade de precificação do carbono, em que as baixas do



preço são um fator redutor do interesse econômico frente ao grande investimento exigido pelas práticas de captura de carbono. A consequência disso é uma maior inconstância na liquidez do ativo e menores fluxos de investimentos.

3. Situação do Estabelecimento do Mercado de Carbono no Brasil

Para tamanhos problemas neste ambiente rodeado por pretensiosas soluções climáticas, o Estado brasileiro vem criando, ainda que lentamente, oportunidades para as empresas se inserirem no mercado internacional de maneira a competir equitativamente com os produtos que possuem menores taxas de carbono em sua produção. Desse modo, BNDESPAR, está com um projeto significativo para o Mercado de Créditos de Carbono, usando-o para incentivar empresas a terem um processo de desenvolvimento com menor emissão de carbono.

O programa é uma chamada pública para aquisição de créditos de carbono advindos de projetos realizados no Brasil que gerem redução de emissão ou captura comprovada adicional de GEE com base no Verified Carbon Standards ou no Golden Standard. Assim, essas empresas que implementam esses projetos devem apresentar propostas técnicas e comerciais para a alienação de créditos de carbono de emissão voluntária.

A primeira edição desse projeto foi lançada em março de 2022, contando com R\$10 milhões de margem de investimentos. Já a segunda edição, lançada em agosto do mesmo ano, contou com um orçamento de R\$100 milhões. O modo como o projeto da BANDESPAR se articula busca integrar empresas que lidam com a redução de emissões tanto em âmbito internacional como nacional. Além de flexibilizar os períodos de safra em cada um de seus editais, por exemplo na primeira edição estendia o ano de emissão e safra de 2017 a 2027.

Desse modo, a proposta da BANDESPAR é construir um Mercado de Créditos de Carbono Voluntário sólido e que efetivamente participe da economia, pois, como citado acima, a subsidiária promove uma grande financeirização e especulação sobre o carbono ao estabelecer safras e ano de emissão. Ademais, de acordo com o edital do processo, o modelo de aquisição dos créditos voluntários somente confirma isso, pois se dará por meio de um contrato de compra e venda em conjunto com a BNDESPAR. A partir disso, as propostas devem ofertar R\$500 mil a R\$2 milhões, ou seja, devem apresentar um projeto de alto nível técnico e comercial.

Portanto, pode-se concluir que a movimentação e interesse das empresas revelam que há grande busca pelo aprimoramento sustentável da produção. Ademais, o aumento do orçamento verificado na diferença entre as duas chamadas públicas para investir nas propostas ganhadoras mostra também a disposição do Governo federal em incentivar um desenvolvimento



com menos emissões e em construir um MCC Voluntário pujante no Brasil. E para evidenciar de maneira mais convincente, o edital das chamadas dispõe das seguintes propostas como prioridade: reflorestamento e REDD+, àquelas empresas que tenham maior impacto socioambiental e àquelas que lidem com a transição energética. Não é à toa que as 12 primeiras empresas selecionadas para a etapa de diligência da segunda edição são de REDD+.

Entretanto, ao analisar a fundo a seleção de projetos feita pela BNDESPAR, foi averiguada uma predominância de verba cedida a consultorias especializadas em elaboração de sistemas e soluções ambientais. Dos 20 projetos selecionados, até então para o 1º e 2º editais, apenas três empresas diferem dessas naturezas: a empresa Terra Viva (comerciante de produtos hortifrutigranjeiros), a Fundação Amazônia Sustentável (prestação de assistência social para grupos em área de preservação) e a Tembici (locadora de bicicletas para locomoção em zona urbana).

Com isso, pode-se averiguar que os resultados dos projetos necessitam apresentar um crescimento exponencial para equilibrar o ponto de emissão e captura de carbono. Porém, a alocação dos recursos do Estado brasileiro na figura do BNDES não se mostra diretamente ligada a um incentivo à modernização dos meios de produção da base industrial brasileira em si. Dessa forma, mesmo que as metas de equilíbrio de emissões sejam atingidas e o Brasil se mostre exemplar no cumprimento do estabelecido em acordos internacionais, a Indústria brasileira pode sofrer com as novas regras do comércio internacional.

Uma solução interessante seria o uso da capacidade de financiamento do BNDES para a execução de projetos que priorizem substituição de equipamento e componentes de produção de alta emissão de GEE. Um exemplo já em prática é o financiamento da instalação de placas solares, em nome de uma transição energética industrial.

Caso outros projetos com objetivo similar sejam avaliados e aprovados, a base industrial brasileira pode ter maior facilidade em diminuir suas próprias emissões. Uma empresa que goza de um departamento de sustentabilidade, por exemplo, empreendendo ações próximas à sua cadeia de produção para a retenção das emissões, não só dispensa a necessidade de comprar créditos de carbono, mas também passa a gerar créditos para a venda.

Em um panorama geral, governos locais têm agido individualmente para incentivar a transição sustentável à sua maneira. No estado do Rio de Janeiro, empresas compradoras de créditos de Carbono recebem incentivos fiscais. No Amazonas, mais projetos são organizados para focos geradores de créditos de carbono em Unidades de Conservação. Com a concretização do Mercado de Créditos de Carbono, melhorias nas facilidades das indústrias e mesmo na

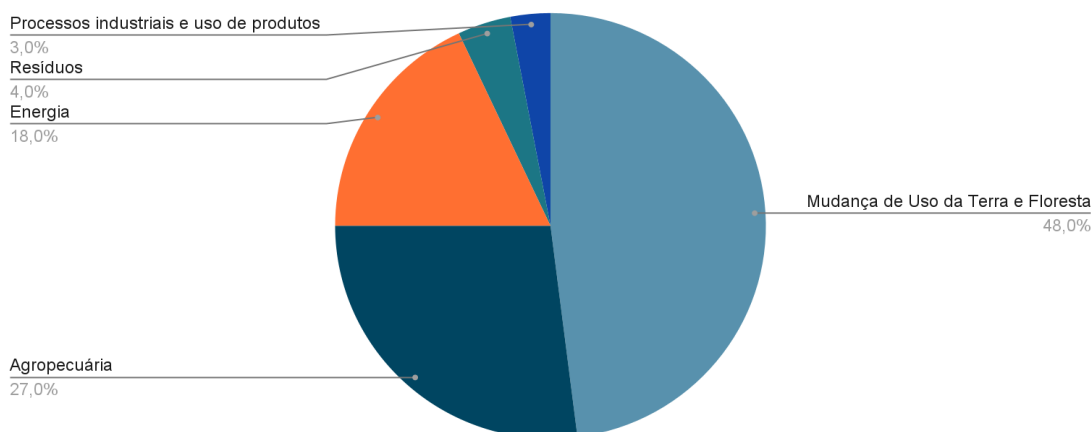


legislação brasileira, há a percepção de um futuro favorável à dinâmica econômica brasileira. Pode-se, assim, vislumbrar a conservação de boas relações de exportação, o avanço junto ao cenário internacional na preservação do meio ambiente, e ainda a promoção da distribuição de recursos financeiros por meio do envio de capital das áreas industriais (compradores de créditos de carbono) para as áreas de preservação (geradores de créditos de carbono).

Para evidenciar ainda mais a vontade brasileira de construir um MCC Voluntário que faça diferença na economia, pode-se observar os Projetos de Lei nº412/2022 e 182/2024 que propuseram a criação do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE). Sua estrutura busca modificar legislações que já tratavam da temática tanto ambiental, quanto financeira, de modo a comportar transações referentes ao mercado de carbono. Dessa forma, alteram a Lei nº6385 de 7 de setembro de 1976 (referente ao mercado de valores mobiliários e a Comissão de Valores Mobiliários), a Lei nº12.187, de 29 de dezembro de 2009 (referente à Política Nacional sobre Mudança do Clima), a Lei nº12651, de 25 de maio de 2012 (que versa sobre proteção da vegetação nativa) e a 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos).

Em se tratando de projetos de lei, seu teor político se faz notável, ao excluir das obrigações do SBCE os setores agropecuários, cuja força parlamentar seria suficiente para barrar a legislação. Contudo, no cenário produtivo brasileiro, é precisamente a agropecuária, em si ou associada ao desmatamento e queimadas (mudança de uso da terra e floresta), que responde por uma parcela significativa das emissões de gases de efeito estufa no país (vide Figura 1). Destarte, mesmo concretizado na forma de lei, o mecanismo não contemplará a totalidade da economia emissora de carbono, e será apenas parcialmente eficaz, restrito a um nicho produtivo de teor mais industrial, comercial ou de serviços.

Figura 1 – Emissões de GEE no Brasil, em 2022, por setor produtivo (SEEG, 2023)





Em sua estrutura burocrática e de governança, o SBCE contará com o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, que, hoje, inclui as pastas da: Casa Civil; Meio Ambiente; Secretaria-Geral da Presidência; Agricultura e Pecuária; Cidades; Ciência, Tecnologia e Inovação; Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Fazenda; Igualdade Racial; e Integração e Desenvolvimento.

Além desse Comitê, que enfatiza o aspecto multisetorial necessário no combate às mudanças climáticas, haverá um Comitê Técnico Consultivo Permanente e um órgão gestor. Todos os operadores responsáveis por instalações e fontes que emitam acima de 10000 t CO₂/ano podem solicitar adesão ao programa da SBCE. A comprovação de redução ou remoção de 1 tonelada de dióxido de carbono representará, então, o direito a um crédito de carbono, disposto na forma de Certificado de Redução ou Remoção Verificado de Emissões, cujas características são de um “ativo fungível e transacionável” (BRASIL, 2022, p.1). (BRASIL, 2024, p.4)

O direito de emissão estará condicionado quantitativamente a uma cota pré-definida pelo órgão gestor do SBCE, sob o regime de Cota Brasileira de Emissões (CBE), também na forma de ativo fungível, transacionável e representativo. No caso de emissões reduzidas abaixo da cota determinada, a empresa receberá crédito para ser comercializado dentro do SBCE. É importante notar que, no cômputo das emissões, só serão consideradas as emissões antrópicas, isto é, aquelas cuja geração advém diretamente da ação humana. Além do dióxido de carbono, já supracitado, atividades que liberem metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O), hexafluoreto de enxofre (SF₆), hidrofluorcarbonos (HFCs) e perfluorocarbonetos (PFCs) também podem ser incluídas no SBCE, sendo gases de efeito estufa.

O órgão gestor poderá intervir no mercado de carbono por meio de um mecanismo de estabilização de preços, previsto no art. 2º, parágrafo XIV do PL 412/2022 e mantido na Lei 15.042/2024 (art 2º, parágrafo XVII), de modo a diminuir eventual volatilidade. Ganhos líquidos obtidos pelo mercado de carbono estarão sujeitos à tributação por meio do Imposto sobre a Renda. Ao se avaliar o lucro das vendas de créditos de carbono, eventuais despesas que proporcionaram a redução de emissões poderão ensejar dedução do valor a ser pago no IR de Pessoa Jurídica (BRASIL, Ibidem, 2022, p.2, p.9). (BRASIL, Ibidem, 2024, p.4, p.6)

Na instituição desse novo mercado de carbono, haverá o chamado “período de compromisso”, gerido pelo Plano Nacional de Alocação. Esse Plano será responsável, a cada período, por estabelecer o limite máximo de emissões, a quantidade referente às Cotas Brasileiras de Emissões (CBEs), como serão alocadas, os meios de estabilização de preços,



critérios para transações dos créditos a partir de remoções líquidas de emissões de GEE. O Plano Nacional de Alocação deverá dispor as CBEs de acordo com quatro variáveis relacionadas às emissões, a saber: i) desenvolvimento tecnológico; ii) custos marginais de abatimento; iii) remoções e ganhos de eficiência históricos; e iv) outros parâmetros definidos em ato específico do órgão gestor do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (BRASIL, *Ibidem*, p.11) (BRASIL, *Ibidem*, 2024, p.6).

O período de compromisso deverá prezar pela transparência operacional. A título de exemplo, para cada um desses períodos, os operadores deverão emitir um plano de monitoramento, que permita, adequadamente, a mensuração, relato e verificação das emissões. Ademais, submete-se, então, os prazos aos procedimentos regulatórios estabelecidos pelo órgão gestor da SBCE. As questões de registro, recepções de informações sobre emissões, contabilidade e rastreamento das transações nacionais de ativos serão de incumbência do Registro Central, dentro do escopo do órgão gestor.

As metodologias para o lançamento de um Certificado de Redução ou Remoção Verificada de Emissões têm base no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Kyoto e no §4º do artigo 6º do Acordo de Paris. A partir desse compromisso, devem assegurar a credibilidade de origem de ativos e integridade ambiental, bem como a observância de salvaguardas socioambientais. Se, de acordo com os registros do SBCE, o operador descumprir os preceitos da SBCE e cometer infrações, penalidades estão previstas. Estas apresentam-se de forma gradativa a depender da gravidade da violação — podendo ser aplicadas desde uma advertência ou multa, até sanções de “cancelamento de registro, licença ou autorização” ou “proibição de contratar com a Administração Pública, pelo período de até 3 (três) anos” (BRASIL, *Ibidem*, 2022, p.15) (BRASIL, *Ibidem*, 2024, p.7)

Em suma, o PL 412/2022 foi um passo essencial na adesão do Brasil a um projeto produtivo sustentável, isto é, uma economia que atenda às necessidades do presente sem negligenciar as necessidades das futuras gerações — o que se entende pela expressão “desenvolvimento sustentável” (BRUNDTLAND REPORT, 1987). O PL 182/2024, que mantém os pontos essenciais do PL 412/2022 preenche um relativo “vácuo jurídico” no mercado de crédito de carbono no Brasil, sendo uma etapa importante para seu estabelecimento de fato. A notícia da aprovação dessa legislação e da consequente criação do SBCE é um bom indicativo do compromisso com a agenda verde, prioridade para boas relações econômicas com diversos parceiros do Brasil, notadamente a União Europeia, tendo em vista também a



importância de boas normas jurídicas, regulações e disposições para que investidores sejam atraídos ao mercado nacional.

4. Um Olhar sobre as Perspectivas Comerciais

4.1 Precificação do carbono no comércio internacional, no âmbito da OMC

À medida que se avança na compreensão das dinâmicas entre as políticas comerciais e ambientais da União Europeia e do Mercosul, destaca-se a complexidade de integrar o crescimento econômico com a sustentabilidade ambiental, que evidencia um equilíbrio delicado entre as necessidades econômicas e as exigências ambientais, o que reflete em uma questão preponderante em volta disto, a precificação do carbono. Em específico, a profundidade desta precificação na Organização Mundial do Comércio (OMC), que aborda a necessidade de estruturas regulatórias e eficazes para gerenciar as emissões de carbono, e esse equilíbrio necessário, em uma escala global.

Com a popularização dos mercados de carbono, um obstáculo se interpõe a sua plena implementação: a fragmentação desses mercados em jurisdições nacionais e regionais. Não obstante, a necessidade de medidas de contenção de carbono, diante da urgência da situação climática, implica adotar esses sistemas de crédito de carbono e considerar reformas e ajustes para que tenham uma adequada abrangência global.

Em primeiro lugar, na lógica dos custos de produção e custos sociais de mercado, as emissões de gases de efeito estufa representam externalidades, segundo a linguagem econômica. São efeitos colaterais das linhas de produção, cuja manifestação é compartilhada com os demais agentes econômicos num dado ambiente. Havendo as categorias de externalidades positivas ou negativas, a emissão de CO₂ e de outros GEE é, claramente, uma externalidade negativa, em vista dos danos ambientais a outrem. Na tentativa de restringir a liberação desses poluentes, dois principais mecanismos regulatórios existem: a taxação de carbono (TC) e o sistema de comércio de emissões (SCE) (WTO REPORT, 2022). O primeiro é uma forma implícita de incentivo à redução das emissões, ao passo que o segundo define de forma explícita um quantitativo máximo de emissões. Como a taxação de carbono não define limite quantitativo, seu resultado, em termos de diminuição de carbono atmosférico, é mais incerto, embora seu mecanismo seja mais previsível em termos financeiros, visto que as taxas serão pré-definidas, em cada sistema tributário.

Por outro lado, o sistema de comércio de emissões apresenta o risco de alta volatilidade de preços, posto que há variações nas demandas e ofertas de cotas/licenças de carbono a serem



comercializadas. Contudo, em relação à quantidade de emissões a serem reduzidas, o SCE é mais previsível. Em razão de oferecer menores custos administrativos, a taxaço de carbono é o modelo mais comum de precificação de carbono. Independentemente de sua maior popularidade, em ambos os mecanismos TC e SCE, cada um tem grandes variações de preços, havendo casos de precificação de US\$ 1/ton de CO₂ a US\$130/ton de CO₂. Mesmo com a realidade flexível de preços, definidos por cada jurisdição nacional, a precificação sobre o carbono abrange menos de 4% das emissões globais. Seriam necessários preços de US\$50 A US\$ 100 por tonelada de CO₂ para que se gere o incentivo ideal a ponto de se reduzir os GEE e cumprir a meta de evitar o aumento de 2°C, em média, conforme o Acordo de Paris (WTO REPORT, Ibidem).

Para tanto, a uniformização de preços e coordenação regulatória são fundamentais nesse esforço climático global. Isso se deve também a projeções que avaliam os custos econômicos da redução do carbono, entendendo que, para atingir a meta climática, o PIB global sofreria leve retração. Segundo Bekkers e Cariola (apud WTO REPORT. 2022), os atuais modelos de precificação de carbono, de forma descoordenada entre si, podem implicar reduções maiores no PIB global em 2030, do que se comparada a retração do PIB a partir da implementação de uma precificação uniforme e coordenada.

Não restritos apenas aos custos econômicos, os problemas da precificação do carbono incluem as responsabilidades que cada Estado deve tomar na redução dos GEE. Notadamente, há o risco de haver o “problema do carona” e há também a necessidade de se observar a distribuição justa dos compromissos, de maneira que exista equidade nas medidas de contenção do carbono, a depender das emissões — quem polui mais, paga mais; que pode ser depreendido do polluter pays principle. Em relação ao problema do carona, isto é, aqueles que se beneficiam da ação coletiva de outrem sem tomar parte nos esforços, pode ser combatido por incentivos negativos ou positivos. Negativamente, podem ser aplicadas tarifas de carbono sobre os não-participantes, na forma de imposto uniforme sobre importações vindas do país non-compliant, que pode ser mais específico, tendo como alvo o conteúdo de carbono presente na produção dos importados do país em questão. Como incentivo positivo, é possível prover a eles apoio técnico e financeiro, a fim de que se adaptem à economia de baixo carbono. No tocante à justiça sobre as responsabilidades das emissões, a perspectiva equitativa se ancora no princípio das Responsabilidades Comuns, Porém Diferenciadas (tradução em extenso da sigla em inglês CBDR). Esse princípio leva em conta as responsabilidades históricas que os países



industrializados têm, no acumulado, sobre as emissões globais, sendo eles os maiores poluidores desde a Revolução Industrial.

De forma a tornar justa a precificação internacional do carbono, avalia-se a possibilidade de pisos de preços diferentes a depender do nível de desenvolvimento de cada país (e.g. US\$25, US\$50, US\$75/ton CO₂ para nações, respectivamente, de baixa, média e alta renda). Tal medida deve observar, igualmente, o impacto em cadeia que os preços diferenciados podem ocasionar, já que países desenvolvidos, ao impor maior taxa de carbono em importados produzidos por combustível fóssil, podem levar ao aumento de preços das exportações vindas de países de baixa renda, que dependem dessas fontes, prejudicando seu desempenho comercial.

Em resumo, medidas de incentivo negativo, quando não acompanhadas por medidas de suporte, não são capazes de aferir bons resultados de comprometimento dos países em desenvolvimento (WTO REPORT, Ibidem). Na ausência de transferência de tecnologia, inovações e outros meios alternativos ao uso intensivo de carbono, a tendência, com o mecanismo de taxaço de carbono, pode ser um aumento geral de preços, já que bens essenciais baseados em carbono ainda apresentam baixa elasticidade-preço da demanda.

Se modelos fragmentados de precificação de carbono não cederem espaço a algum tipo de coordenação e unificação internacional, a OMC prevê o fenômeno da “fuga” ou “vazamento” de carbono (carbon leakage). Trata-se de uma tendência de Estados rígidos na precificação — taxaço ou cotas — levarem, indiretamente, a transferência de suas emissões para países com regulações e leis brandas nesse tema. Há três vias principais para essa fuga de carbono: i) pelo canal da competitividade, em que firmas sob jurisdição de carbono mais rígida perdem competitividade e participação no mercado, devido ao aumento do custo de produção; ii) pelo canal do mercado energético, quando a demanda por combustíveis fósseis cai em países com regulações avançadas, pressionando para baixo o preço internacional desses combustíveis e gera-se, assim, incentivo ao aumento do consumo desse excedente nos países com baixa ou nula regulação de carbono; e iii) pelo canal da renda, que consiste nos efeitos regulatórios sobre a mudança dos termos de troca, podendo reduzir a renda, ao alterar aspectos da demanda. (TAN et al, 2018) (WTO REPORT, Ibidem). O principal canal que permite a fuga de carbono é o canal da competitividade, dados os efeitos negativos do sobrepreço do carbono por emissão. No entanto, esses efeitos negativos se provam mais deletérios apenas no curto prazo e em setores muito sensíveis a políticas de precificação das emissões, como a indústria de cimento e alumínio.



4.2 O mercado de carbono no contexto de negociações UE-Mercosul

A interação entre as políticas comerciais e ambientais da União Europeia (UE) e do Mercosul, que compreende Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, tem o potencial de definir novos paradigmas para o comércio internacional, enfatizando a necessidade de uma abordagem equilibrada que considere tanto o crescimento econômico quanto a preservação ambiental. Nesse sentido, as negociações comerciais entre a UE e o Mercosul moldam e influenciam não apenas as economias envolvidas, mas a política ambiental e as práticas de sustentabilidade de cada um, sendo caracterizadas por uma complexa teia de interesses econômicos e políticos, crucial na configuração do mercado global, especialmente no que tange ao mercado de créditos de carbono (LIMA, 2023).

A importância das negociações transcende as fronteiras econômicas tradicionais, estendendo-se ao âmbito do desenvolvimento sustentável, em que o MCC é intrinsecamente ligado às políticas de redução de emissões de GEE, e influenciado também significativamente pelas decisões tomadas no âmbito das negociações UE-Mercosul. Assim, as políticas ambientais da União Europeia são particularmente focadas na redução de emissões e na promoção de tecnologias limpas (VARGAS, 2024), impondo novos desafios e oportunidades para os países do Mercosul, visando integrar essas políticas nas negociações comerciais a fim de buscar uma tendência crescente de alinhar o comércio internacional com os objetivos de sustentabilidade global.

Historicamente, as relações comerciais entre a UE e o Mercosul têm sido pautadas por uma série de negociações além de complexas, prolongadas, iniciadas formalmente na metade da década de 1990, que buscaram estabelecer um acordo de livre comércio, e o fortalecimento dos laços econômico-políticos entre os dois blocos (MONNERAT, 2023). No entanto, essas negociações têm enfrentado diversos desafios e interrupções, refletindo diferenças em suas diferentes agendas.

Em relação ao impacto destas no mercado de créditos de carbono, observa-se um lado europeu que mantém políticas ambientais rigorosas e compromisso com a redução de emissões de GEE, enquanto o Mercosul, por sua vez, com economias emergentes, muitas vezes priorizam o crescimento econômico e o desenvolvimento industrial, contando com vastos recursos naturais e um papel importante na exportação de commodities, encontrando-se em uma posição única para contribuir e também se beneficiar desse mercado (LIAN, 2014). É essa influência por parte da UE, através da pressão por padrões mais elevados de sustentabilidade, que é observada na crescente adoção de práticas sustentáveis por empresas do Mercosul, e no



desenvolvimento de seus projetos de mitigação de carbono, muitos dos quais são elegíveis para gerar créditos de carbono no mercado internacional.

Por outro lado, as negociações revelam as tensões entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental. Enquanto a UE busca integrar rigorosas políticas ambientais nos termos do acordo, países do Mercosul enfrentam o desafio de equilibrar suas necessidades de crescimento econômico com as demandas de práticas sustentáveis, e é este equilíbrio que determina o grau em que os países do Mercosul podem participar e se beneficiar desse mercado. Ou seja, essa discrepância nas prioridades se traduz em dificuldades na negociação de termos comerciais que sejam mutuamente benéficos e sustentáveis, com a UE exigindo padrões ambientais elevados como parte dos acordos comerciais, o que pode representar um desafio para países do Mercosul que dependem de indústrias baseadas em recursos naturais e cujas práticas de sustentabilidade ainda estão em desenvolvimento, impedindo a capacidade destes em implementar projetos de mitigação de carbono e participar ativamente desse mercado.

Outro desafio importante é a incerteza política e econômica global, que afeta a estabilidade e a previsibilidade das negociações, em que a complexidade das relações internacionais, os interesses nacionais divergentes e os eventos geopolíticos podem influenciar drasticamente o curso das negociações. Tais incertezas criam um ambiente desafiador para o mercado de créditos de carbono, pois investidores e participantes buscam segurança e previsibilidade em seus investimentos e projetos. Além disso, com os desafios econômicos enfrentados pelos países do Mercosul, como a necessidade de diversificar suas economias e promover o desenvolvimento sustentável, que são exacerbados pelas pressões das negociações comerciais com a UE, a integração de políticas de sustentabilidade no comércio requer investimentos significativos em tecnologias limpas e práticas de produção sustentáveis, o que pode ser um obstáculo para países com recursos limitados.

Paralelamente, a União Europeia, reconhecida por seu compromisso com a sustentabilidade e a liderança em políticas climáticas, tem implementado uma série de regulamentos e iniciativas ambiciosas destinadas a reduzir as emissões de GEE, e uma das políticas mais significativas da UE, nesse contexto, é o Sistema de Comércio de Emissões (ETS), que estabelece um limite para a quantidade total de certos gases de efeito estufa que podem ser emitidos por instalações abrangidas pelo sistema. Nele, as empresas recebem ou compram licenças de emissão, que podem ser trocadas entre elas conforme necessário, estabelecendo um preço para o carbono e incentivando investimentos em tecnologias de baixo



carbono, além de incentivar também outros países e regiões, incluindo o Mercosul, a desenvolverem seus próprios sistemas ou mecanismos de negociação de carbono.

Um exemplo prático dessa influência pode ser observado no Brasil, membro do Mercosul, que tem desenvolvido projetos de mitigação de carbono, como iniciativas de reflorestamento e energia renovável, que são elegíveis para gerar créditos de carbono no mercado internacional, com projetos impulsionados, em parte, pela necessidade de cumprir com as expectativas ambientais globais e de se alinhar com as políticas da UE. Destaca-se o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), estabelecido pelo Protocolo de Kyoto (SOUZA et al., 2010), que tem sido um instrumento chave para os países do Mercosul, permitindo que países em desenvolvimento hospedem projetos de redução de emissões, gerando créditos de carbono que podem ser vendidos para países desenvolvidos, como os da UE, que desejam compensar suas próprias emissões.

Não obstante, esses esforços enfrentam desafios, especialmente quando há disparidades econômicas e políticas entre os blocos, onde o valor dos créditos de carbono pode ser afetado por mudanças nas políticas ambientais e econômicas, tanto na UE quanto no Mercosul, influenciando a viabilidade e o interesse em projetos de redução de emissões (OLIVEIRA, 2022). Os padrões de sustentabilidade nas negociações comerciais já são cruciais para sua consolidação, com a tendência de que a UE continue sua trajetória de liderança em políticas climáticas (OJEU, 2024), e possa impor normas ambientais ainda mais rigorosas e, economicamente, a possibilidade é que essa integração sustentável e comercial possa abrir novas portas de crescimento para os países do Mercosul.

A participação ativa no mercado de créditos de carbono pode se tornar uma fonte importante de receita, especialmente para projetos que envolvam reflorestamento, energia renovável e eficiência energética, porém, isso exigirá investimentos substanciais em tecnologias verdes e em capacidades regulatórias e de monitoramento. Ademais, deve ser levado em consideração o risco de desacordos políticos e econômicos que podem estagnar o progresso nessas áreas, caso algum país não consiga atender às expectativas ambientais da UE, isso poderia levar a uma redução nas oportunidades comerciais e a uma participação limitada no mercado de créditos de carbono, assim como recessões ou instabilidades políticas podem afetar a demanda e os preços dos créditos de carbono.

Uma alternativa para viabilizar transações internacionais sustentáveis, na ausência de uma coordenação plena dos preços de carbono, é a ferramenta de Ajustes de Carbono na Fronteira, do inglês Carbon Border Adjustment (CBA). O CBA tem o objetivo de nivelar



internacionalmente as taxas sobre o carbono, fazendo com que produtos importados de países com regulação fraca nessa matéria não tenham vantagem injusta nem incentivo a manter práticas poluidoras a fim de lucrar mais no mercado internacional.

5. Argumentos econômicos a favor e contra a implementação de ajuste de carbono na fronteira (CBA)

A implementação do ajuste de carbono na fronteira visa, principalmente, mitigar a fuga de carbono e preservar a competitividade das indústrias domésticas. Entretanto, sendo uma medida que se propõe a modificar a estrutura de todo um sistema, é claro que existem visões divergentes acerca de seus pontos principais.

Os que veem o CBA com bons olhos elencam alguns pontos importantes: i) o CBA pode reduzir o vazamento de carbono de forma eficaz ao colocar produtores domésticos e estrangeiros em pé de igualdade. A imposição da taxa CBA implica que o preço de carbono efetivo pago pelos produtores estrangeiros seria equivalente ao dos produtores domésticos no mercado de exportação; ii) estudos de simulação indicam que a taxa CBA não apenas pode ser eficiente na redução das taxas de fuga de carbono, mas destacam sua efetividade em setores intensivos em energia, chegando a reduzir pela metade o vazamento em alguns cenários simulados; iii) o CBA pode limitar a perda de competitividade dos produtores domésticos; iv) a implementação da taxa pode ser o pontapé inicial para uma série de incentivos a jurisdições estrangeiras a fim de que sejam adotadas políticas de precificação de carbono mais ambiciosas e; v) o cumprimento da taxa CBA exigiria relatórios das empresas envolvidas acerca das emissões de carbono em seus produtos, o que contribuiria para maior transparência nas cadeias de suprimentos (WTO REPORT, *Ibidem*).

Ao mesmo tempo, também existem aqueles que tecem críticas constantes à taxa CBA. Os críticos da medida entendem que: i) as tarifas CBA poderiam acabar por reduzir a demanda global por bens importados, o que levaria a uma deterioração nas condições de comércio para exportadores; ii) na prática, a implementação do CBA acarretaria em custos consideráveis tanto para governos quanto para empresas, o que pode levar a conflitos comerciais entre regiões que têm visões diferentes acerca da tarifa; iii) a aplicação uniforme do CBA, não levando em conta uma certa proporcionalidade, pode resultar em efeitos desiguais, o que concentraria os impactos adversos nas regiões de baixa renda e, por sua vez, entraria em conflito com o princípio das Responsabilidades Comuns, Porém Diferenciadas (CBDR); e iv) o design efetivo do CBA levanta questões essenciais para sua implementação, como: cobertura setorial, cobertura



geográfica, escopo de emissões e benchmarks de emissões embutidos, entre outros (WTO REPORT, Ibidem).

Ambos os lados têm pontos bem fundamentados, válidos e legítimos, cada um à sua própria maneira. A avaliação acerca deste tema deve ser minuciosa e desprovida de quaisquer inclinações que possam prejudicar a análise.

6. Desafios de Implementação

A implementação efetiva do CBA requer, entre outros aspectos, uma cooperação internacional robusta. A falta ou divergência no conhecimento acerca do que de fato é o CBA pode acarretar a ausência de alinhamento entre os Estados, o que, por sua vez, pode levar a uma série de desordenamentos sistemáticos com um grande potencial de aumentar a complexidade do processo, tanto para as empresas envolvidas quanto para os Estados. Em um cenário como esse, o comércio internacional seria permeado por incertezas. Nesse contexto, diversas iniciativas e fóruns, como a Carbon Pricing Leadership Coalition (CPLC) e a CiACA, além de organizações como a Organização das Nações Unidas (ONU), G7, G20, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e OMC, trabalham a fim de que haja maior ciência acerca do tema. Essas organizações servem como plataformas de discussões sobre o CBA, buscando uma abordagem mais coesa no âmbito global.

Ainda há também a questão crítica quanto à equidade na aplicação do CBA. Caso a aplicação uniforme da taxa seja de fato mantida, tal abordagem afetaria desproporcionalmente os envolvidos, principalmente regiões de menor renda. Além das claras questões éticas levantadas por essa postura, há ainda o potencial conflito com o princípio das CBDR, que reconhece a responsabilidade histórica das economias desenvolvidas no que tange a liderança nos movimentos que lutam pela mitigação das mudanças climáticas.

A determinação do escopo de emissões a serem considerados no cálculo do CBA, juntamente com a escolha dos benchmarks, também configuram decisões cruciais, ao mesmo tempo em que, dependendo da forma de aplicação, a introdução de tarifas CBA pode levantar questões acerca de sua conformidade com as regras da OMC. Há também uma decisão central quanto ao uso de receitas geradas pelo CBA e a necessidade de contínuo monitoramento, fiscalização e avaliação.

Em suma, embora o CBA ofereça uma abordagem promissora no enfrentamento de desafios relacionados às mudanças climáticas e sua relação com o comércio internacional, sua implementação bem-sucedida depende de diversos fatores que, por sua vez, são influenciados



por diferentes partes interessadas. Por isso, é necessária uma abordagem extremamente cuidadosa, que considere variáveis tais como: aspectos econômicos, ambientais e éticos, bem como diferenças na aplicação em níveis nacionais e globais.

7. Conclusão

Portanto, é visível que a dinâmica do Mercado de Crédito de Carbono tem proporcionado esforços para a redução, mitigação e compensação dos GEE, contribuindo com o alcance das metas da agenda global em observância às mudanças climáticas e ao crescimento econômico sustentável. Nesse cenário, o Brasil tenta construir sua reputação como um país mais sustentável e mais eficiente em reduções de GEE. Assim, o governo brasileiro tem se envolvido ativamente nessa discussão, principalmente no que tange a aplicação de práticas que visam os objetivos de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo, e de temas ambientais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS-ONU). Para reforçar essa argumentação, foi esclarecido o desejo brasileiro de implementar um MCC pujante e que de fato contribua para um desenvolvimento sustentável esperado no ambiente comercial internacional.

Quando avaliamos o cenário, podemos perceber que toda a dinâmica é permeada por uma série de complicadores, incluindo os dispositivos burocráticos da União Europeia e Mercosul. Apesar disso, as diversas negociações evidenciam uma busca por equilibrar o crescimento econômico e a sustentabilidade ambiental, mesmo que haja uma espécie de tensão resultante das divergências nos interesses de ambos os blocos. Enquanto a UE apresenta políticas ambientais rigorosas, o Mercosul tem uma postura mais voltada para o desenvolvimento econômico. É aqui que nos deparamos com o maior desafio em toda a questão acerca da precificação do carbono.

No centro dessas negociações, emerge o mercado de créditos de carbono, com a UE exercendo influência significativa na adoção de práticas sustentáveis pelo Mercosul, se apresentando como uma solução para os problemas de emissão de carbono. Os impactos de medidas como a implementação do Sistema de Comércio de Emissões (ETS) têm repercussões expressivas, inclusive na impulsão de países como o Brasil quanto ao desenvolvimento de projetos focados na mitigação de carbono. Contudo, é notável que a disparidade em aspectos como as prioridades e capacidades entre os blocos surge como um desafio considerável, exigindo concordância e equilíbrio entre as exigências ambientais por parte da UE e as necessidades comerciais e econômicas por parte do Mercosul. No contexto da OMC, a precificação de carbono é crucial para uma abordagem global eficaz.



Para todos os efeitos, o caminho só pode ser percorrido com uma cooperação internacional solidificada e uma cadeia de suprimentos transparente. A implementação bem-sucedida de uma estratégia como o CBA, que busca harmonizar o comércio internacional e a sustentabilidade, requer uma abordagem extremamente cuidadosa e colaborativa. De toda forma, esse modelo de cooperação que converge interesses econômicos e ecológicos representa não apenas um campo promissor, mas, cada vez mais, uma tendência no comércio global. A discussão sobre o CBA é, antes de tudo, uma estratégia que pode abrir precedentes para um futuro mais preocupado com as questões ambientais, sem deixar de lado a questão comercial. A União Europeia, bloco representante de um futuro que preza cada vez mais por políticas ambientais rigorosas, desempenha papel absolutamente decisivo, pois tem influência direta nas práticas e decisões de outros blocos, como o Mercosul; nesse contexto, o mercado de carbono está intimamente ligado à diplomacia ambiental europeia, sendo uma via indispensável para a plena transição sustentável no âmbito internacional do comércio. A busca pelo alinhamento entre as regiões no enfrentamento de problemas globais relacionados às consequências das mudanças climáticas e aos seus efeitos, sentidos por todos, se mostra como um grande desafio para um futuro próximo.



Referências

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Segunda Chamada pública para aquisição de créditos de carbono no mercado voluntário. 2022. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/mercado-de-capitais/segunda-chamada-publica-aquisicao-de-creditos-de-carbono>. Acesso em: 20 nov. 2023.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Chamada pública para aquisição de créditos de carbono no mercado voluntário. 2022. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/mercado-de-capitais/chamada-publica-aquisicao-de-creditos-de-carbono>. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024. Institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE); e altera as Leis nºs 12.187, de 29 de dezembro de 2009, 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), 6.385, de 7 de dezembro de 1976 (Lei da Comissão de Valores Mobiliários), e 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos). Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=12/12/2024&jornal=515&pagina=4&totalArquivos=248>. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 412, de 25 de fevereiro de 2022. Institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE) e altera as Leis nºs 12.187, de 29 de dezembro de 2009, 12.651, de 25 de maio de 2012, e 6.385, de 7 de dezembro de 1976. Brasília, 2013. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9483119&ts=1697581705259&disposition=inline>. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRUNDTLAND REPORT. Our Common Future. World Commission on Environment and Development, 1987. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2023.

CARVALHO, Liara dos Santos de; DIÓGENES, Beatriz Nunes. Desafios para a implementação de mecanismos de ajustes de carbono na fronteira: a proposta do pacto ecológico europeu e a relação com os países em desenvolvimento. In: **Congresso Internacional de Direito Ambiental Internacional**, VI, 2021. Anais [...]. Disponível em: <https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2021/10/ANAIS-VI-DIREITO-INTER.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2023.

CNA – CONFEDERAÇÃO DE AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL. O Mecanismo do Ajuste de Carbono na Fronteira da União Europeia. 2023. Disponível em: https://www.cnabrasil.org.br/storage/arquivos/files/Estudo_CBAM.pdf. Acesso em: 4 dez. 2023.

DELAZERI, L. M. M.; FERREIRA, V. H. P.; VARGAS, D. B. Mercado de Carbono Voluntário no Brasil: na realidade e na prática. **Observatório Bioeconomia.** Fundação Getúlio Vargas – EESP, São Paulo, 2021.



ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Brasil pode gerar mais de 8 milhões de empregos com o mercado de carbono. 2022. Disponível em: https://enap.gov.br/pt/?option=com_content&view=article&id=4022. Acesso em: 1 jun. 2024.

LIAN, Henrique (org.). Diálogo Brasil-União Europeia. 2014. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3742/1/Dialogo_brasil-uniao%20europeia_P.pdf. Acesso em: 4 dez. 2023.

LIMA, Patrick. O papel do Brasil nas negociações climáticas internacionais. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/35915>. Acesso em: 6 dez. 2023.

MENEGUIN, Fernando B. O que é o Mercado de Carbono e como ele opera no Brasil? **Instituto Braudel – FAAP**, 2012. Disponível em: <https://www.brasil-economia-governo.com.br/?p=1382>. Acesso em: 30 nov. 2023.

MRE – MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES; MCTI – MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES. Quarto relatório de atualização bienal do Brasil à convenção-quadro das Nações Unidas sobre mudança do clima. 2020. Disponível em: https://antigo.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/ciencia/SEPED/clima/arquivos/BU R/BUR4_Brasil_Port.pdf. Acesso em: 25 nov. 2023.

MONNERAT, Julia. Benevolent Protectionism? Environmental Regulation in the Trade Policy of the European Union (EU) and its implications for the EU-Mercosur Trade Agreement. 2023. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rpdue/issue/view/5065>. Acesso em: 6 dez. 2023.

OJEU – OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION. Regulation (EU) 2024/3012 of the European Parliament and of the Council: establishing a Union certification framework for permanent carbon removals, carbon farming and carbon storage in products. 2024. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202403012. Acesso em: 23 dez. 2024.

OLIVEIRA, Yandra. Desafios do Mercado de Carbono após o Acordo de Paris: Uma revisão. 2022. Disponível em: <https://meioambientebrasil.com.br/index.php/MABRA/article/view/167>. Acesso em: 4 dez. 2023.

SEEG – SISTEMA DE ESTIMATIVAS DE EMISSÕES E REMOÇÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA. Análise das emissões de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil. 2023. Disponível em: https://oc.eco.br/wp-content/uploads/2023/11/Relatorio-SEEG_gases-estufa_2023FINAL.pdf. Acesso em: 27 dez. 2024.

SILVEIRA, Caroline Soares da; OLIVEIRA, Letícia. Análise do mercado de carbono no Brasil: histórico e desenvolvimento. 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/9354>. Acesso em: 26 nov. 2023.

TAN, Xiujie; LIU, Yu; CUI, Jingbo; SU, Bin. Assessment of carbon leakage by channels: An approach combining CGE model and decomposition analysis. **Energy Economics**, v. 74,



p. 535-545, ago. 2018. Disponível em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0140988318302482>. Acesso em: 30 nov. 2023.

VARGAS, Daniel. Mercado de Carbono no Brasil: por uma regulação específica e delimitada. **Observatório de Conhecimento e Inovação em Bioeconomia – Fundação Getúlio Vargas**, 2024. Disponível em: https://agro.fgv.br/sites/default/files/2024-01/Boletim%20-%20COP15.pptx_.pdf. Acesso em: 26 dez. 2024.

WTO REPORT. World Trade Report 2022: Climate change and international trade. **World Trade Organization**, 2022, p. 80-94. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wtr22_e/wtr22_ch4_e.pdf. Acesso em: 21 nov. 2023.



A Capacidade De Captação De Financiamento Internacional Dos Programas De Pós-Graduação Brasileiros – Uma Análise Descritiva

The Capacity to Secure International Funding in Brazilian Graduate Programs – A Descriptive Analysis

Andrea Felipe Cabello

Resumo: A internacionalização das Instituições de Ensino Superior (IES) tem ganhado relevância nas últimas décadas, impulsionada pela globalização e pela necessidade de qualificação profissional além das fronteiras nacionais. O artigo discute as diferentes formas desse processo – internacionalização em casa, internacionalização lá fora e internacionalização à distância – e sua influência sobre o ensino e a pesquisa acadêmica. No Brasil, a internacionalização das instituições é fortemente influenciada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), que fomenta políticas e editais para incentivo à cooperação internacional. No entanto, críticas apontam que a distribuição dos recursos favorece determinadas áreas do conhecimento e acentua desigualdades entre programas de pós-graduação. O estudo analisa dados do portal de dados abertos da Capes, avaliando o financiamento de projetos acadêmicos no período de 2021 a 2024. Os resultados indicam forte dependência de fontes nacionais de financiamento, ainda que programas de excelência em instituições privadas demonstrem maior capacidade de captação de recursos estrangeiros. Além disso, são identificadas discrepâncias entre áreas do conhecimento quanto ao sucesso na obtenção de financiamento internacional.

Palavras-chave: Internacionalização. Ensino superior. Financiamento acadêmico. Pós-graduação. Capes.



Abstract: The internationalization of Higher Education Institutions (HEIs) has gained relevance in recent decades, driven by globalization and the need for professional qualification beyond national borders. This article discusses the different forms of this process—internationalization at home, internationalization abroad, and distance internationalization—and their influence on teaching and academic research. In Brazil, the internationalization of institutions is strongly influenced by the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (Capes), which promotes policies and funding programs to encourage international cooperation. However, critics argue that resource allocation favors certain fields of knowledge and exacerbates inequalities among graduate programs. This study analyzes data from the Capes open data portal, evaluating project funding between 2021 and 2024. The results indicate a strong dependence on national funding sources, although top-ranked programs in private institutions demonstrate a greater capacity to secure foreign funding. Additionally, discrepancies between fields of knowledge are identified regarding their success in obtaining international funding.

Keywords: Internationalization. Higher education. Academic funding. Graduate studies. Capes.



1. Introdução

A internacionalização das Instituições de Ensino Superior (IES) ganhou importância nas últimas décadas com o avanço da globalização e a intensificação de atividades que atravessam as fronteiras do campus. Ela tem preocupado gestores e afetado indicadores de avaliação dessas instituições (Cabello *et al*, 2020).

Diversas são as questões que forçam as instituições a olhar para além das fronteiras nacionais. A demanda por profissionais qualificados exige que a formação vá além das necessidades locais. O avanço tecnológico também contribuiu com esse processo, tornando o mundo mais fluído, com trocas de ativos intangíveis, aproximando pessoas e instituições de forma virtual.

Nesse contexto de avanço acelerado, o processo de internacionalização é visto como prioritário para a política educacional de um país. Knight (2004, p. 11), o trabalho seminal sobre internacionalização, define o termo da seguinte forma:

“Internationalization at the national/sector/institutional levels is defined as the process of integrating an international, intercultural or global dimension into the purpose, functions or delivery of post-secondary education.”

A autora propõe duas categorias para esse processo: a internacionalização em casa, que ocorre por meio de atividades realizadas no próprio campus da instituição, mas com foco e laços internacionais, e a internacionalização lá fora, que ocorre, de fato fora do campus e além das fronteiras nacionais (Knight, 2004). Recentemente, Mittelmeier *et al* (2021) propuseram a categoria de internacionalização à distância.

Nesse sentido, o primeiro tipo, o de internacionalização em casa, engloba atividades que referem-se ao ensino de língua estrangeira, à oferta de disciplinas e de eventos e à publicação de trabalhos e artigos científicos em língua estrangeira e/ou periódicos internacionais, sejam ela de forma cooperada com outros pesquisadores estrangeiros ou não.

Já o segundo tipo, ou seja, a internacionalização lá fora, relaciona-se com atividades como a mobilidade tanto docente quanto discente com foco em ensino, pesquisa e outras atividades. Já o terceiro tipo, o de internacionalização à distância, ocorre de forma remota e não presencial, por atividades realizadas por meio de videoconferências e outros recursos pela internet.

É claro, portanto, que são diversas as formas que a internacionalização pode ocorrer. Algumas são mais focadas no ensino enquanto outras, por exemplo, na pesquisa. Umas exigem laços mais robustos entre instituições e pesquisadores, outras trocas mais fluidas. Umas exigem



recursos financeiros e comprometimentos de longo prazo, enquanto outras são efêmeras e casuais.

No Brasil, um dos principais órgãos fomentadores do processo de internacionalização das instituições é a Capes. Os programas de pós-graduação no Brasil são credenciados pela Capes e passam por avaliação anual e consolidada no processo de Avaliação Quadrienal dos Programas de Pós-Graduação *stricto sensu*. Feijó & Trindade (2021) relatam que o crescimento da importância da internacionalização no processo de avaliação da Capes foi gradativo, desde a preocupação com a inserção internacional até a construção de políticas de incentivo à internacionalização mais robustas.

Essa política é realizada por meio de editais, seja de bolsas no exterior ou de editais institucionais como o Capes-Print. Tal política de editais da Capes seria voltada para a promoção do desenvolvimento no país (Araújo & Fernandes, 2021). Em outras palavras, a internacionalização faria parte de um processo maior de fomento ao desenvolvimento social e econômico brasileiro.

Há críticas a essa política, no entanto, Paiva & Brito (2019) acreditam que a Capes falha ao priorizar algumas áreas em detrimento de outras em termos de recursos, o que acaba tendo consequências na capacidade de cada área de se internacionalizar. Os mesmos autores sustentam também que as áreas com laços mais fortes de integração Sul-Sul não são priorizadas com recursos pela Capes.

Na visão de Araújo & Fernandes (2021), a Capes adota uma política de concorrência entre instituições e pesquisadores, premiando aqueles mais bem avaliados. As autoras não chegam a explicitar essa conclusão, mas isso sugere que tal política seria indutora de desigualdade entre os programas de pós-graduação e pesquisadores no país: os bons conseguem se tornar ainda melhores; os ainda não tão bons não conseguem alcançar os bons.

Neves & Barbosa (2020) ressaltam, no entanto, que o processo de internacionalização no país ainda é bastante incipiente e muitas instituições perdem oportunidades por falta de recursos humanos, financeiros e infraestrutura.

Uma forma alternativa das instituições e pesquisadores conseguirem recursos é por meio de projetos financiados por outras fontes que não a Capes – inclusive recursos de financiadores estrangeiros. Obviamente, que as mesmas críticas se aplicam aqui: instituições e pesquisadores mais bem-avaliadas provavelmente estão em melhor posição para captação desses recursos do que as que não são tão bem avaliadas.



O acesso a recursos de financiadores estrangeiros é uma forma relativamente sofisticada de internacionalização pois exige laços robustos e comprometimentos de longo prazo, além de, muitas vezes, inserção em redes de pesquisa internacionais. Pode ser considerada, portanto, uma etapa mais avançada do processo de internacionalização e um pouco além do alcance das políticas públicas nacionais de fomento do processo, que influenciam essas relações de forma indireta apenas. Entretanto, apesar da dificuldade de se induzir esse processo, elas são extremamente importantes e valorizadas seja no processo de avaliação da Capes ou no mundo acadêmico como um todo.

No processo de avaliação da Capes, a internacionalização é avaliada no item 3.3.1 para todos os programas. Esse é um quesito que merece atenção especial principalmente para programas que almejam notas 6 e 7, pois essas notas dependem do grau de internacionalização do programa. O artigo 27 da Portaria n. 122 de 5 de agosto de 2021 (CAPES, 2021) ainda esclarece os critérios para obtenção de notas 6 e 7 (grifo nosso), o qual reproduziremos parte dele:

Na terceira etapa, para aferição das notas 6 (seis) e 7 (sete), a comissão de avaliação poderá considerar, ainda, os seguintes requisitos em coerência com as respectivas fichas de avaliação:

- a) Pesquisa: atividades de pesquisa desenvolvidas por grupos e/ou indivíduos vinculados aos programas que tenham caráter de cooperação internacional (**financiamento internacional**, equipe internacional e/ou realização no exterior);
- b) Produção intelectual: atividades de produção intelectual desenvolvidas por docentes, discentes e/ou egressos vinculados aos programas que revelem o estabelecimento de cooperação internacional (divulgadas em veículos de circulação internacional, em coautoria com pesquisadores sediados em instituição estrangeira e/ou resultante de projetos de pesquisa internacionais colaborativos);
- c) Mobilidade acadêmica: iniciativas de mobilidade de discentes, egressos e docentes dos programas, estabelecendo trocas com instituições estrangeiras, enviando e recebendo pessoas, fomentando o trabalho em parceria e as interações estabelecidas entre as instituições; e
- d) Atuação institucional: inclusão das ações de internacionalização nos objetivos do programa, processo seletivo internacional, disciplinas em língua estrangeira, programas de cotutela, visibilidade internacional do programa (site em língua estrangeira).



Fica claro, portanto, a valorização da captação de financiamento internacional para o processo de internacionalização de instituições de ensino superior e, em especial, de programas de pós-graduação.

Dessa forma, o objetivo desse artigo é investigar o perfil de internacionalização dos programas de pós-graduação brasileira a partir de sua capacidade de captação de financiamento internacional. O artigo é dividido em quatro seções. Essa primeira seção introduz o assunto e já faz uma breve discussão do contexto em que a questão se insere. A seção dois descreve o método utilizado para o tratamento dos dados. A seção três apresenta nossos resultados, enquanto a seção quatro traz nossos comentários finais.

2. Método e Dados

Os dados foram extraídos do portal de dados abertos da Capes²⁵. Foram utilizados dados de programas e de financiadores de projetos do quadriênio de 2021 a 2024²⁶. Nós desconsideramos os programas em desativação, os com conceito de avaliação inferior a 3 e com conceito de avaliação igual a A, ou seja, consideramos somente os programas em funcionamento e que já passaram por processo de avaliação da Capes.

Nós consideramos dois tipos de observação: i) o financiamento que o projeto recebe no caso dos programas com projetos financiados (ainda que não seja financiamento estrangeiro); ii) o programa, no caso dos programas sem projetos financiados. Ou seja, se um programa tem um projeto financiado com bolsa e com um outro auxílio financeiro, ele conta como duas observações em nossa base, um para cada tipo de financiamento recebido. Caso um programa não tenha nenhum projeto financiado, ele conta com uma observação que indica financiamento nulo.

3. Resultados

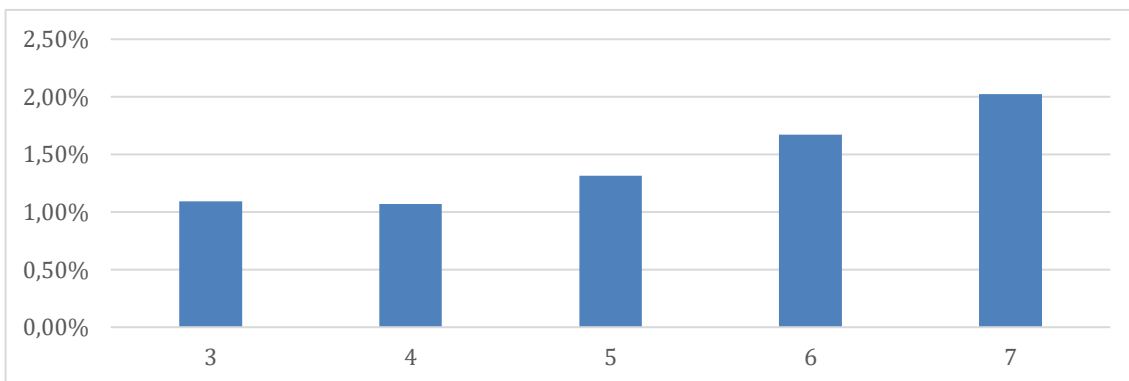
O Gráfico 1 mostra, para cada nível de avaliação, o percentual de projetos com financiador estrangeiro. Observa-se que mesmo para programas com conceito 7, os mais bem avaliados e que deveriam ter maior grau de internacionalização, o percentual médio de projetos com financiadores estrangeiros ainda é de cerca de 2%, sugerindo forte dependência de fontes nacionais para o financiamento da pesquisa nacional.

²⁵ Disponível em <https://dadosabertos.capes.gov.br/> Acesso em julho de 2024.

²⁶ Como a extração foi realizada em julho de 2024, os dados se referem somente aos anos de 2021 e 2022.



Gráfico 1 - Financiamento de Projetos por Conceito de Avaliação

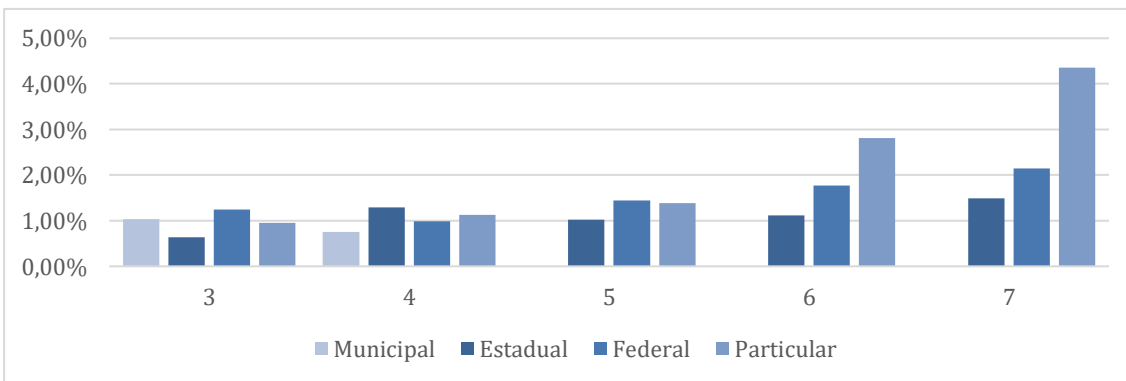


Fonte: Dados Abertos Capes, acesso em julho de 2024.

Isso reforça a importância das críticas dos autores já citados em relação a políticas de priorização de certas áreas em detrimento de outras, uma vez que a capacidade de captação de recursos fora do país não parece permitir que essa seja uma alternativa viável de financiamento à pós-graduação brasileira.

O Gráfico 2 mostra essa capacidade de captação considerando o tipo de instituição. Apesar das instituições públicas terem um perfil mais alinhado à pesquisa e uma produtividade maior que as instituições privadas, observa-se que essas últimas parecem ter uma melhor capacidade de captação de recursos estrangeiros, principalmente para programas mais bem avaliados. Ou seja, programas de excelência de instituições privadas têm uma capacidade diferenciada de captação de recursos externos. Isso pode estar relacionado com uma maior flexibilidade de atuação dessas instituições e de estratégias voltadas para parcerias com instituições estrangeiras, principalmente em áreas do conhecimento cuja demanda de mercado está em alta.

Gráfico 2 - Projetos com Financiamento Estrangeiro por Conceito de Avaliação



Fonte: Dados Abertos Capes, acesso em julho de 2024.



Em relação a áreas do conhecimento, a

Tabela 1 traz o percentual de projetos com financiamento estrangeiro por área de avaliação. Utilizamos uma gradação de cores para facilitar a comparação entre áreas e a interpretação da tabela. A cor azul (e quanto mais forte ela for) indica percentuais mais altos de projetos com financiamento estrangeiro, enquanto a cor vermelha indica percentuais mais baixos de projetos com financiamento estrangeiro.

É importante ressaltar que cada área do conhecimento apresenta suas peculiaridades tanto de forma de pesquisa quanto de financiamento. Por exemplo, para algumas áreas, a disponibilidade de projetos de consultoria é bastante ampla enquanto para outras nem tanto. Em outras palavras, é importante ter em mente que há características estruturais que independem da academia brasileira e de sua capacidade de captação e que dizem respeito à academia mundial como um todo.

Tabela 1 - Projetos com financiamento estrangeiro por área de avaliação

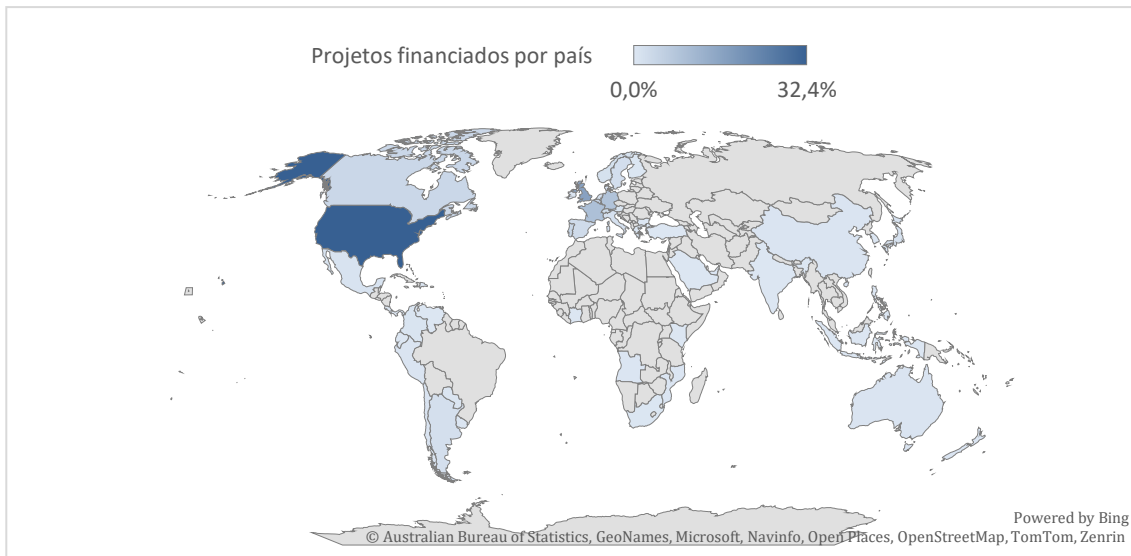
| Nome da Área | Área de Avaliação | Com financiador estrangeiro | Nome da Área | Área de Avaliação | Com financiador estrangeiro | Nome da Área | Área de Avaliação | Com financiador estrangeiro | Nome da Área | Área de Avaliação | Com financiador estrangeiro |
|------------------------------------------|-------------------|-----------------------------|-------------------------------|-------------------|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------|-------------------|-----------------------------|--------------------------------------------|-------------------|-----------------------------|
| Matemática / Probabilidade e Estatística | 1 | 0,83% | Engenharias III | 13 | 1,52% | Ciências de Alimentos | 25 | 0,60% | Psicologia | 37 | 1,17% |
| Ciência da Computação | 2 | 1,73% | Engenharias IV | 14 | 0,60% | Direito | 26 | 2,08% | Educação | 38 | 0,50% |
| Astronomia/Física | 3 | 0,57% | Medicina I | 15 | 1,60% | Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo | 27 | 3,36% | Ciência Política e Relações Internacionais | 39 | 5,08% |
| Química | 4 | 0,50% | Medicina II | 16 | 2,33% | Economia | 28 | 2,11% | História | 40 | 1,62% |
| Geociências | 5 | 1,84% | Medicina III | 17 | 2,72% | Arquitetura, Urbanismo e Design | 29 | 1,69% | Linguística e Literatura | 41 | 0,88% |
| Ciências Biológicas I | 6 | 1,09% | Odontologia | 18 | 0,49% | Planejamento Urbano e Regional / Demografia | 30 | 2,89% | Ciências Agrárias I | 42 | 0,31% |
| Biodiversidade | 7 | 3,10% | Farmácia | 19 | 0,55% | Comunicação e Informação | 31 | 1,25% | Ciências de Religião e Teologia | 44 | 5,54% |
| Ciências Biológicas II | 8 | 1,66% | Enfermagem | 20 | 0,62% | Serviço Social | 32 | 1,15% | Interdisciplinar | 45 | 1,10% |
| Ciências Biológicas III | 9 | 1,81% | Educação Física | 21 | 0,76% | Filosofia | 33 | 1,85% | Ensino | 46 | 0,40% |
| Engenharias I | 10 | 0,94% | Saúde Coletiva | 22 | 4,19% | Sociologia | 34 | 3,24% | Materiais | 47 | 0,66% |
| Artes | 11 | 0,98% | Zootecnia/Recursos Pesqueiros | 23 | 0,49% | Antropologia/Arqueologia | 35 | 3,22% | Biotecnologia | 48 | 0,80% |
| Engenharias II | 12 | 0,51% | Medicina Veterinária | 24 | 0,66% | Geografia | 36 | 1,14% | Ciências Ambientais | 49 | 2,75% |
| | | | | | | | | | Nutrição | 50 | 0,51% |

Fonte: Dados Abertos Capes, acesso em julho de 2024.

As cinco áreas com maior sucesso na captação de financiamento estrangeiro são a 7 – Biodiversidade, 22 – Saúde Coletiva, 27 – Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo, 39 – Ciência Política e Relações Internacionais e 44 – Ciências da Religião e Teologia.

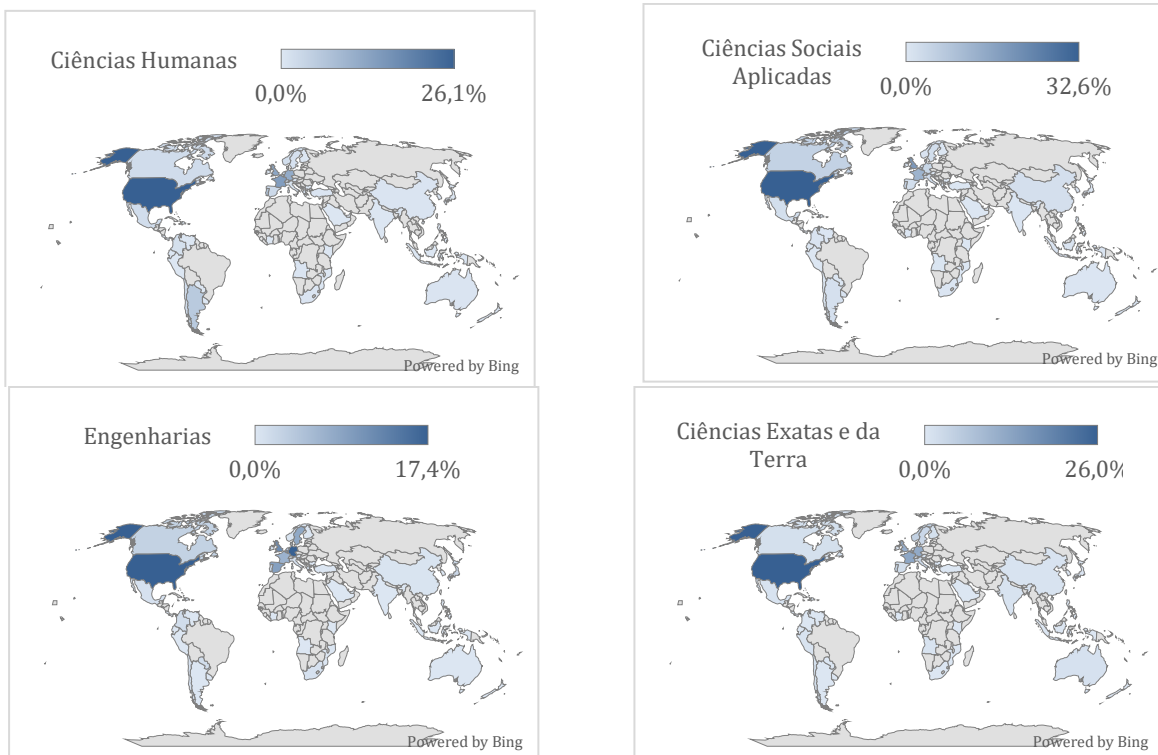


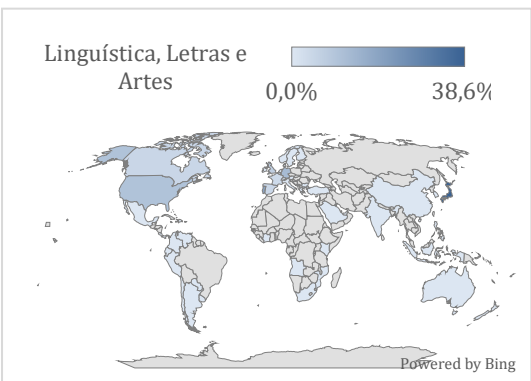
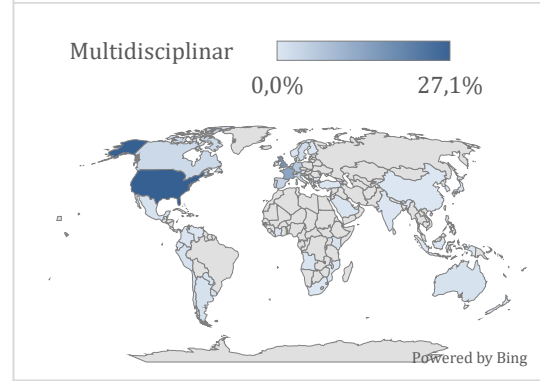
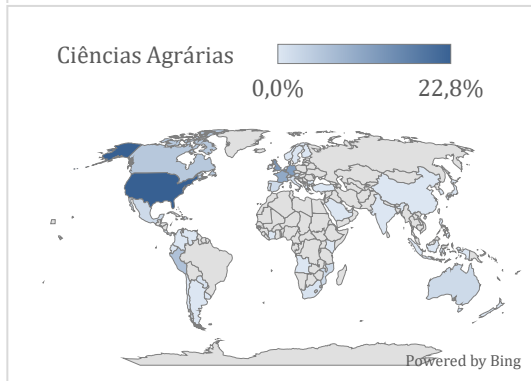
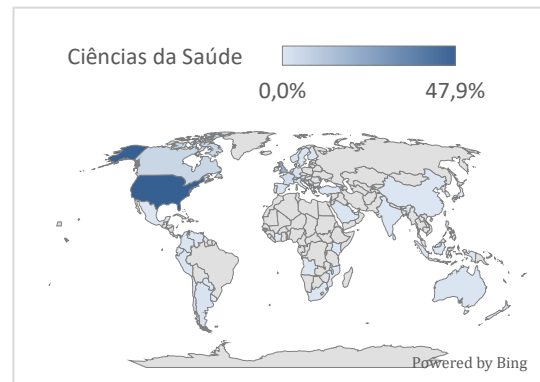
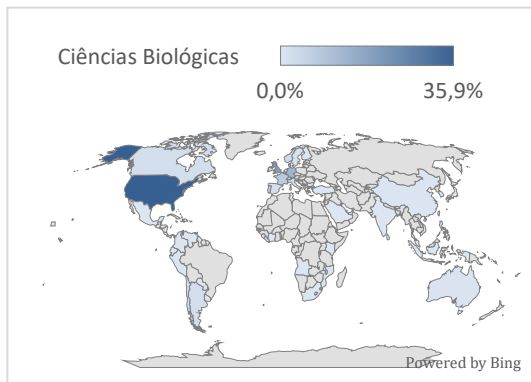
Figura 1 - Origem do financiamento estrangeiro



Fonte: Dados Abertos Capes, acesso em julho de 2024.

Figura 2 - Origem do financiamento estrangeiro por grande área do conhecimento

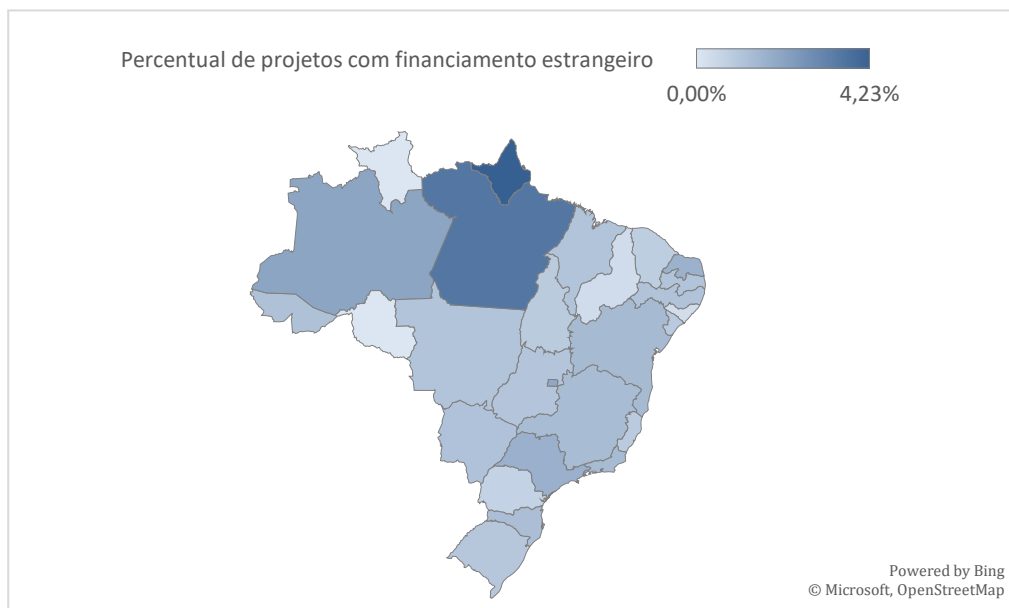




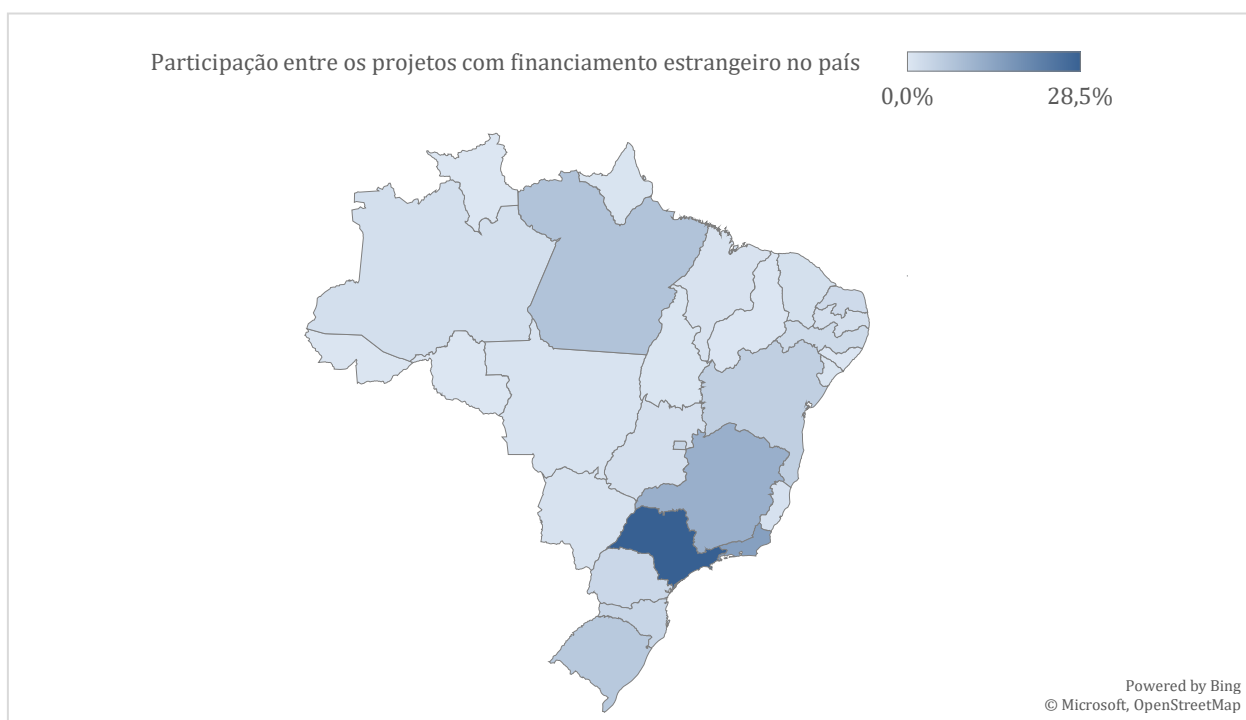
Fonte: Dados Abertos Capes, acesso em julho de 2024.



Figura 3 - Percentual de projetos com financiamento estrangeiro



Fonte: Dados Abertos Capes, acesso em julho de 2024.



Fonte: Dados Abertos Capes, acesso em julho de 2024.



Referências

- Araújo, A. C., & Fernandes, L. **Internacionalização e pós-graduação: a política de editais da Capes (2005-2018)**. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 26(02), 587-605, 2021.
- Cabello, A., Imbroisi, D., Falqueto, J., Ferreira, G. & Arruda, J. **Rankings Universitários Internacionais: evidências de vieses geográficas e orçamentárias para intuições brasileiras**. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 24, 637-657, 2019.
- CAPES, **Portaria n. 122 de 5 de agosto de 2021**, 2021.
- Feijó, R. N., & Trindade, H. **A construção da política de internacionalização para a pós-graduação brasileira**. *Educar em Revista*, 37, 2021.
- Knight, J. **Internationalization remodeled: Definition, approaches, and rationales**. *Journal of STUDIES in international education*, 8(1), 5-31, 2004.
- Mittelmeier, J., Rienties, B., Gunter, A., & Raghuram, P. **Conceptualizing internationalization at a distance: A “third category” of university internationalization**. *Journal of Studies in International Education*, 25(3), 266-282, 2021.
- Neves, C., & Barbosa, M. **Internacionalização da educação superior no Brasil: avanços, obstáculos e desafios**. *Sociologias*, 22, 144-175, 2020.
- Paiva, F., & Brito, S. **O papel da avaliação CAPES no processo de internacionalização da Pós-Graduação em Educação no Brasil (2010-2016)**. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 24(02), 493-512, 2019.



Eleições 2022: uma análise comparativa das campanhas de três candidatas de esquerda à Câmara dos Deputados pelo Distrito Federal

Elections 2022: A Comparative Analysis of the Campaigns of Three Left-wing Candidates for the Chamber of Deputies in the Federal District of Brazil

Gerciena Barbosa²⁷

Resumo: O objetivo geral deste artigo é analisar as estratégias eleitorais de algumas candidaturas à Câmara dos Deputados pelo Distrito Federal nas eleições de 2022, de modo a identificar desigualdades políticas e temas abordados por cada campanha, por meio de postagens na rede social Instagram. O recorte do presente trabalho está sobre a análise de três candidatas de esquerda: Erika Kokay (PT-DF, eleita), Dani Sanchez (PSOL-DF, não eleita) e Ana Prestes (PCdoB-DF, não eleita). Os objetivos específicos do trabalho são: analisar as temáticas exploradas por cada candidatura; observar como as diversidades de gênero, de raça e de classe entre as candidaturas influenciavam suas abordagens de cada temática; e entender se a violência política de gênero afetou as campanhas. A metodologia utilizada foi a coleta de dados por meio do Instagram, com foco em análises qualitativas de postagens das candidatas e do engajamento de eleitores. Os principais resultados foram: as três candidaturas abordaram a temática da desigualdade social, embora de maneiras diversas. Sanchez explorou o tema da desigualdade racial com intersecção de classe; Prestes explorou o tema da desigualdade de gênero com intersecção de classe; e Kokay explorou quase que exclusivamente o tema da desigualdade de classe, embora tenha sido a única a denunciar violência política de gênero.

²⁷ Graduanda em Ciências Sociais, bacharelado em Sociologia, pela Universidade de Brasília (UnB) - gerciena@protonmail.com.



Palavras-chave: Eleições 2022; estratégias eleitorais; desigualdades políticas; candidaturas femininas; violência política de gênero.

Abstract: The main objective of this article is to analyze the electoral strategies of some candidates for the Chamber of Deputies representing the Federal District of Brazil during the 2022 elections, to identify political inequalities and themes addressed by each campaign, through content on the social media platform Instagram. This study focuses on three left-wing candidates: Erika Kokay (PT-DF, elected), Dani Sanchez (PSOL-DF, not elected) and Ana Prestes (PCdoB-DF, not elected). The specific objectives are: to analyze the themes explored by each candidate; to observe how gender, race, and class diversity among the candidates influenced their approach to each theme; and to understand whether gender-based political violence impacted their campaigns. The methodology used involved data collection through Instagram, focusing on qualitative analyses of candidates' posts and voter engagement. The main results were as follows: the three candidates addressed the issue of social inequality, albeit in different ways. Sanchez explored the theme of racial inequality with a class intersection; Prestes focused on gender inequality with a class intersection; and Kokay addressed almost exclusively the theme of class inequality, although she was the only one to report experiencing gender-based political violence.

Keywords: Elections 2022; electoral strategies; political inequalities; female candidates; gender-based political violence.



1. Introdução

Este artigo tem o objetivo geral de analisar comparativamente candidaturas à Câmara dos Deputados pelo Distrito Federal (nas eleições de 2022) e suas estratégias eleitorais na rede social Instagram, de modo a entender os padrões de comunicação com o público, identificar desigualdades políticas e traçar temáticas exploradas por cada campanha. As candidaturas aqui analisadas são três: Erika Kokay (PT-DF, eleita), Dani Sanchez (PSOL-DF, não eleita) e Ana Prestes (PCdoB-DF, não eleita). Deve-se notar que este trabalho é fruto de uma pesquisa de iniciação científica ocorrida entre maio de 2022 e maio de 2023, orientada por Danusa Marques (doutora em Ciência Política e professora da Universidade de Brasília - UnB), e vinculada a uma pesquisa maior no âmbito do Núcleo de Pesquisa Flora Tristán: representações, conflitos e direitos – Instituto de Ciência Política/UnB. Este artigo traz a análise sobre candidaturas do DF que estão no campo da esquerda, como forma de apresentar apenas um recorte da análise de candidaturas à Câmara dos Deputados em 2022, pois a pesquisa também cobriu candidaturas de centro e de direita em outras frentes.

Historicamente, as mulheres têm sido associadas à esfera privada, circunscritas ao lar e submetidas às obrigações domésticas e de cuidado. Por causa disso, foram excluídas da esfera pública, onde são tomadas as decisões socioeconômicas e de participação ativa na política (Pateman, 2008). Essa exclusão ainda reverbera na contemporânea democracia liberal, sobretudo em sua crise atual, na qual grupos ultraconservadores buscam dominar os rumos da política e impedir mulheres e outros grupos marginalizados (tais como pessoas negras, indígenas e LGBTI+) de atingirem a igualdade de direitos.

Por meio da violência política de gênero, grupos privilegiados tentam manter as mulheres e demais minorias sexuais em estado de subalternidade no terreno da esfera pública (Biroli; Marques, 2022). Por meio de ataques os mais diversos, os grupos hegemônicos reagem negativamente à crescente diversidade política nos parlamentos e em outras instituições de poder. A violência política de gênero, então, se constitui como um fenômeno cuja análise pode trazer maiores compreensões sobre a maneira como grupos extremistas continuam perpetuando estereótipos e contribuindo para a discriminação de mulheres e de outros grupos subalternizados (Bandeira, 2014). Desse modo, um dos objetivos da nossa pesquisa foi observar possíveis comportamentos enquadrados como violência política de gênero em relação às candidaturas estudadas, buscando entender se tais comportamentos perpassaram suas campanhas e se influenciaram suas abordagens.



Apesar dos avanços em termos de direitos para mulheres, pessoas negras e comunidade LGBTI+, a democracia liberal ainda perpetua disparidades e continua dificultando a inclusão política desses grupos. Mulheres, quando adentram os espaços de poder – especialmente o campo da política partidária – são recebidas com hostilidade dentro de um ambiente que permanece tentando enquadrá-las em categorias aceitáveis de comportamento (Miguel; Biroli, 2011). Comumente, mulheres políticas são restringidas a temas considerados “femininos” – a exemplo daqueles relacionados ao campo do trabalho de cuidado, como educação – e “menos importantes”, enquanto os homens políticos centralizam suas ações em temas considerados socialmente como mais “universais”, por causa da ordem de gênero ainda existente nos espaços políticos (Pearse; Connell, 2016). Nesse sentido, um dos objetivos da nossa pesquisa foi observar as temáticas exploradas pelas candidaturas em suas estratégias de campanha, a fim de entender quais eram as abordagens mais enfatizadas e como elas manejavam determinados temas, especialmente em relação a outros tipos de desigualdade, para além da questão de gênero exclusivamente.

Embora o sufrágio feminino tenha sido conquistado há cerca de 90 anos, as mulheres ainda enfrentam desafios para alcançar uma participação política efetiva e igualitária no Brasil (Vieira; Coelho, 2022). Sua sub-representação política é um reflexo tanto da resistência dentro dos meios partidários em cumprir com a cota de 30% para mulheres – frequentemente justificada pela alegação preconceituosa de falta de mulheres capacitadas –, quanto da própria violência política de gênero, que atravessa a vida das mulheres políticas tanto em seus mandatos quanto em suas campanhas eleitorais. O pequeno aumento nas candidaturas femininas demonstra a necessidade ainda presente de haver um ambiente político-eleitoral mais convidativo às mulheres.

Campanhas eleitorais no ambiente das redes sociais têm suscitado debates em torno de desinformação, com uso de notícias falsas por parte tanto de candidaturas quanto de eleitores (Castro et al., 2022). Durante a nossa pesquisa, também buscamos identificar possíveis usos de fake news por parte das candidaturas no Instagram, de modo a entender se as principais estratégias de comunicação online das candidatas se alinhavam em alguma medida a discursos de pós-verdade e, caso isso tenha ocorrido, de que maneira esses comportamentos influenciaram (ou não) o seu público eleitor e as abordagens políticas das próprias candidatas.

Para entendermos como desigualdade de gênero, desigualdade racial e desigualdade social eram tratadas pelas candidaturas, levamos em consideração a análise interseccional sobre os fenômenos (Crenshaw, 1989). Mulheres que se localizam em diversos segmentos sociais



frequentemente observam os problemas da sociedade de forma menos universalizada e dicotômica. As candidaturas estudadas em nossa pesquisa eram não apenas plurais em termos de espectro ideológico, mas também em termos de raça, classe e sexualidade. Um dos nossos objetivos, analisando suas campanhas, era perceber se a diversidade de identidades presente entre as candidatas influenciava, de alguma maneira, as suas posições políticas e a sua forma de abordar cada tema.

2. Metodologia

Para os fins desta pesquisa, utilizamos análise qualitativa a partir da coleta de dados na rede social Instagram. Durante a análise, observamos as publicações nos perfis das candidaturas durante sete semanas de campanha eleitoral: 14/08/2022 a 25/09/2022; e durante o período de pós-campanha: 02/10/2022 a 30/10/2022. Preferimos focar em publicações contendo imagens e vídeos curtos (cards, carrossel, reels e outros), e não analisamos lives ou outros vídeos mais extensos que as candidaturas eventualmente compartilhassem, por considerarmos que estes últimos formatos eram mais utilizados com a finalidade de interagir com o eleitorado de forma casual e espontânea, enquanto os primeiros possuíam uma maior capacidade de síntese, que eram essenciais para o engajamento rápido e massivo do público eleitor. Imagens e vídeos curtos também eram amplamente utilizados para veicular mensagens chave das campanhas e consolidar suas propostas em uma linguagem acessível e de fácil compartilhamento.

Na análise do perfil das candidaturas no Instagram, buscamos entender como o seu público reagia às publicações, além de buscar interpretar as mensagens que as próprias candidaturas queriam transmitir. Elaboramos um formulário eletrônico contendo perguntas tais como “a candidatura denunciou ter sido alvo de violência política?”, “a candidatura comentou sobre desigualdade de gênero?”, “a candidatura comentou sobre desigualdade racial?”, “a candidatura comentou sobre outros tipos de desigualdade?”, ou até mesmo “você identificou fake news nas publicações da candidatura?”, entre outras. A cada semana, a nossa equipe preenchia esse formulário, observando as publicações nos perfis de cada candidatura e, principalmente, os comentários de apoiadores e não apoiadores em cada publicação. Além das perguntas relacionadas à postura da candidatura, no formulário também havia um campo em que descrevíamos os comentários mais pertinentes e o teor das reações mais repetidas pelo público. Nosso objetivo era entender quais eram os temas mais explorados pela campanha e como esses temas eram recebidos pelo eleitorado.



Como indicado, o presente trabalho é fruto de uma pesquisa que faz parte de um esforço coletivo realizado em equipe, com núcleos em outras instituições pelo Brasil. Cobrimos candidaturas diversas em termos de ideologias políticas: desde a esquerda à direita, com concorrência a cargos tanto a nível estadual/distrital, quanto a nível federal, no âmbito do legislativo. Todavia, considerando a organização de trabalho realizada coletivamente, o foco deste artigo é a análise de três candidaturas para a Câmara dos Deputados, pelo Distrito Federal, todas mulheres e do campo da esquerda.

Os dados observados para a análise comparativa das candidaturas neste trabalho serão os que foram coletados por meio do formulário eletrônico elaborado por nossa equipe. Especial atenção se dará para a exposição dos nossos achados em torno das campanhas, considerando o perfil de cada candidata em relação a suas identidades e experiência política. Desse modo, primeiramente, neste artigo haverá um apanhado geral sobre as características de cada campanha e suas escolhas de pautas na rede social Instagram, enfatizando as temáticas destacadas por cada candidata em conjunto com a reação de seu público (apoiador ou não). Posteriormente, haverá a análise comparativa propriamente dita, sempre observando os desafios e enfoques de cada candidatura.

3. Resultados

Nossa equipe analisou candidaturas diversas em termos de espectro político. Neste trabalho, o foco está sobre as seguintes candidaturas do campo da esquerda: Ana Prestes (PCdoB-DF), socióloga, mulher branca e de classe média, sem ocupação prévia de cargos eletivos, pertencente a uma família política renomada no campo da esquerda socialista brasileira (família Prestes); Dani Sanchez (PSOL-DF), assistente social, mulher negra, lésbica e periférica, sem ocupação prévia de cargos eletivos; e Erika Kokay (PT-DF), bancária, mulher branca e de classe média, deputada distrital por dois mandatos (2003-07, 2007-10), deputada federal por três mandatos (2010-14, 2015-18, 2019-22), concorrendo à reeleição como deputada federal em 2022.

3.1 Ana Prestes (PCdoB)

A candidatura de Ana Prestes não manifestou ataques violentos a adversários políticos, nem mesmo denunciou ter sido alvo de algum tipo de violência política de gênero, de acordo com o observado durante a coleta dos dados. Também não foi identificada utilização de fake news em sua campanha. O tema mais explorado por Prestes no Instagram foi desigualdade



social e a maioria de suas publicações abordou diversas manifestações relacionadas à desigualdade social, juntamente com uma crítica à conjuntura econômica e política do Distrito Federal e do Brasil.

As suas críticas tinham como alvos principais as gestões de figuras como Ibaneis Rocha (MDB), governador do Distrito Federal, e Jair Bolsonaro (PL), presidente da República à época. Os subtemas como fome, desemprego, cotas sociais, problemas de mobilidade urbana e saúde perpassam quase todas as suas publicações ao longo da campanha. Esses temas engajaram muito o seu público no Instagram, que reagia com comentários ecoando as críticas de Ana Prestes aos adversários. Além disso, o público frequentemente comentava positivamente sobre as alianças de Ana Prestes com candidatos(as) a outros cargos no campo da esquerda, como Leandro Grass (PV), Rosilene Corrêa (PT) e o então candidato à presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva (PT). A temática de acesso à cultura e ao lazer também foi bastante abordado, principalmente quando a candidata compartilhava fotografias de eventos dos quais participava, como feiras culturais e eventos artísticos, momentos nos quais Ana Prestes se aproximava do seu eleitorado e criava confiança entre as pessoas.

Outro tema de destaque para a candidatura foi a desigualdade de gênero, mas suas publicações exclusivas sobre esse tema foram muito pontuais: um compartilhamento de vídeo em que Manuela D'Ávila (PCdoB) demonstra apoio à Ana Prestes, além de falar sobre como esta enfrenta cotidianamente a violência política de gênero; uma publicação com denúncia sobre os elevados índices de violência doméstica no Distrito Federal; uma publicação comentando a importância da Lei Maria da Penha; por último, uma publicação mencionando uma exposição sobre o voto feminino no Brasil.

Entretanto, cabe ressaltar que, apesar de essa temática não ter sido tão abordada em publicações específicas, o tema da desigualdade de gênero perpassou suas publicações de outras maneiras ao longo da campanha, como quando tratou sobre a defesa das crianças e da necessidade de creches para melhorar o conforto de mães e de pais, ou quando comentou sobre o atentado à Cristina Kirchner, mencionando que havia um cunho de violência política de gênero nesse ato. A abordagem de Prestes demonstrou um esforço de observar a violência de gênero como um problema que precisa ser enfrentado por meio de políticas públicas específicas, como sugerem estudos sobre o assunto (Cavalcanti; Oliveira, 2017; Farah, 2004).

Outros temas, de menor destaque, mas que foram explorados pela candidatura, foram: desigualdade racial, colonialismo, cotas para pessoas de baixa renda e ações afirmativas para



peessoas negras e indígenas, preconceito e discriminação contra pessoas LGBTI+ e contra pessoas com deficiência, defesa do meio ambiente e sustentabilidade, entre outros.

3.2 Dani Sanchez (PSOL)

A candidatura de Dani Sanchez (PSOL) também se destacou pela ausência de ataques violentos a adversários e pela falta de relatos sobre violência política de gênero durante a campanha. Além disso, também não foi identificada utilização de fake news em suas postagens no Instagram. Os temas mais explorados por sua campanha na rede social foram desigualdade racial e desigualdade social. Tais temas foram tão presentes e intercambiáveis nas publicações de Sanchez que é perceptível que a candidata buscou analisar a conjuntura social sempre partindo de uma perspectiva interseccional de raça e classe. Questões como desemprego, violências racistas e fundamentalistas religiosas, democracia e falta de representatividade em instituições, insegurança alimentar, concentração de terras, guerra às drogas, combate à discriminação e ao preconceito contra pessoas LGBTI+, cotas sociais e raciais, entre outros, foram os subtemas mais mencionados por sua campanha.

Suas críticas a adversários, assim como as de Ana Prestes, também se direcionaram principalmente para Ibaneis Rocha (MDB) e Jair Bolsonaro (PL), mas, ao contrário do foco de classe presente na campanha de Prestes, Dani Sanchez abordou as temáticas com a interseccionalidade de classe e raça, majoritariamente. Ao trazer críticas a essas figuras, Sanchez levantava assuntos relacionados ao descaso com os grupos sociais mais vulnerabilizados, a falta ou o corte de verbas nas áreas de saúde, educação, cultura e outros.

Ao longo das publicações, Dani Sanchez sempre mencionava sua identidade como mulher preta, periférica, lésbica e candomblecista. Esses marcadores foram enfatizados também para tratar da importância em eleger pessoas desses segmentos sociais, de modo a aumentar a representatividade e, dessa maneira, combater as diversas formas pelas quais essas pessoas são oprimidas e discriminadas. Sua religiosidade foi mencionada diversas vezes, contando com publicações mais descontraídas sobre sua vida pessoal atrelada ao candomblé. E sua identidade como pessoa negra não era separada da sua identidade como mulher, demonstrando como a candidata também levou em consideração a abordagem interseccional de raça e gênero para se comunicar com o público.

O tema da desigualdade de gênero foi pouco abordado pela campanha de Dani Sanchez no Instagram, levando em consideração que o foco mais mobilizado para as postagens foi de raça e de classe. Entretanto, sempre que o tema de gênero aparecia em suas publicações, havia



um entrelaçamento com raça e classe – ou seja: gênero quase nunca aparecia de maneira isolada. Por exemplo: quando tratava da questão da fome, Sanchez trazia argumentos sobre como as pessoas mais afetadas nesse assunto são mulheres; ou quando denunciava a baixa representatividade de mulheres negras no Congresso Nacional, Sanchez trazia estatísticas que corroboravam que os candidatos mais eleitos são homens brancos. Sua abordagem, para além de levantar a questão interseccional, deixava em evidência a sua preocupação acerca da exclusão sistemática sofrida por mulheres negras em posições de poder político. A abordagem de Sanchez, portanto, foi ao encontro de estudos que observam que essa sub-representação das mulheres negras é uma marca histórica fruto da colonialidade (Souza; Moura, 2022).

Como alianças políticas da campanha de Dani Sanchez, destacaram-se Fábio Félix (PSOL), então candidato a deputado distrital, que foi reeleito; Keka Bagno (PSOL), então candidata a governadora; Max Maciel (PSOL), então candidato a deputado distrital, que logrou êxito na eleição; e Luiz Inácio Lula da Silva (PT), então candidato à presidência da República, que também venceu o pleito.

3.3 Erika Kokay (PT)

A candidatura de Erika Kokay não se distanciou das abordagens de suas colegas em termos de fake news, mas foi a única a denunciar ataques de violência política de gênero. Kokay foi ofendida, em conjunto com outras deputadas de esquerda, por parte do deputado Prof. Alcides (PL-GO), que as chamou de “loucas” por se colocarem contra Jair Bolsonaro (PL) – o fato aconteceu no dia 19 de outubro de 2022, durante uma votação para inversão de pauta para apreciar um projeto de lei que tinha como objetivo tornar hediondo o crime de pedofilia (Fraga, 2022).

A campanha de Erika Kokay não se restringiu a temas afeitos ao Distrito Federal, mas teve como uma de suas características mais marcantes um discurso nacionalizado, com foco em questões mais amplas. Os temas mais explorados giravam em torno da desigualdade econômica, com ênfase na atual conjuntura da política brasileira e tendo como alvo principal o ex-presidente Jair Bolsonaro (PL). As suas críticas perpassavam tanto a avaliação da gestão de Bolsonaro como também as próprias falas e comportamentos do mesmo. Diversas vezes, a candidata criticava posturas consideradas “violentas”, “agressivas”, falas consideradas insensíveis e grosseiras, entre outras, por parte de Bolsonaro e de seus filhos. Além disso, Kokay também criticava os planos econômicos do ex-ministro do Ministério da Economia, Paulo Guedes e,



ocasionalmente, questionava o governo de Ibaneis Rocha (MDB), por considerar que este promovia um descaso com a população do Distrito Federal ao não implementar políticas sociais.

Os subtemas mais trabalhados por Erika Kokay, então, eram mais relacionados à desigualdade social, tais como: fome, desemprego, falta de assistência social e de políticas públicas, democracia, precariedade do sistema de saúde, enfim. Ademais, ao longo de sua campanha, Kokay diversas vezes expressou apoio a greves e a outras manifestações de segmentos profissionais, como rodoviários(as), enfermeiras(os), agricultores(as) sem-terra, entre outros. Tais posturas mostram que a candidata tinha como eixo central de mobilização e engajamento o critério de classe, com uma atuação forte em frentes consideradas muito tradicionais dentro de seu partido. Ainda que tratasse de outros temas, Erika Kokay frequentemente buscou fazer uma aproximação com o discurso de classe em suas postagens no Instagram. Entretanto, vale ressaltar que, ao tratar do tema da violência política de gênero, conforme acima mencionado, Kokay teve uma postura ancorada no entendimento da desigualdade de gênero como um problema estruturante da sociedade, diferentemente de outras candidatas, que o tratavam de maneira superficial (Masciano, 2024).

A seção de comentários nas publicações de Erika Kokay era bastante utilizada por seus seguidores e até mesmo por pessoas adversárias e contrárias à sua atuação como política, diferentemente do que acontecia com as demais candidaturas. Seus seguidores e eleitores faziam coro às suas críticas, especialmente em se tratando da gestão de Jair Bolsonaro; os adversários pululavam os comentários com críticas negativas à candidata e ao seu partido, principalmente responsabilizando os anteriores governos de Lula pelos recorrentes problemas do Brasil.

Temas como desigualdade racial e desigualdade de gênero pouco apareceram na campanha de Erika Kokay. Suas publicações sobre tais temas eram muito pontuais e, caso mencionasse sobre algum deles, a candidata quase sempre tentava relacioná-los com as questões de classe. Ainda assim, Kokay tratou sobre misoginia, discriminação racial, direitos da comunidade LGBTI+, meio ambiente e sustentabilidade, defesa das crianças e combate ao abuso e exploração sexual infantil, apoio às populações indígenas etc.

O discurso nacionalizado da candidata também era evidente em seu apoio ferrenho à candidatura de Lula para presidente, de seu partido. Durante toda a sua campanha, além de trazer críticas a Bolsonaro, Erika Kokay também explorou a necessidade do voto em Lula e frequentemente mencionava projetos do então presidencial para o Brasil. A sua agenda de campanha também era organizada de modo a fazer apoio constante a Lula, com passeatas,



caminhadas e eventos diversos que tinham como objetivo mobilizar os eleitores para o voto no petista.

4. A comparação entre as três campanhas

As campanhas de Ana Prestes, Dani Sanchez e Erika Kokay compartilharam semelhanças importantes, como a ausência observável de utilização de fake news e ataques violentos contra adversários. Entretanto, Kokay destacou-se como a única candidata a denunciar explicitamente ter sido alvo de violência política de gênero, evidenciando um cenário ainda desafiador enfrentado por mulheres na política. Esse diferencial não apenas revelou a coragem da candidata em expor o problema, mas também mostrou como a violência política de gênero pode impactar diretamente o discurso de uma campanha.

Ana Prestes concentrou-se fortemente em temas relacionados à desigualdade social, com uma abordagem que conectava subtemas como fome, desemprego e acesso à cultura. Sua crítica principal focava nas gestões de Ibaneis Rocha e Jair Bolsonaro, enquanto seu engajamento com o público era reforçado por alianças políticas e uma postura de proximidade com o eleitorado em eventos culturais dos quais participava. Em contraste, Dani Sanchez, embora também abordasse desigualdade social, deu um destaque marcante à interseccionalidade, especialmente em relação aos marcadores de raça e classe, promovendo um discurso que enfatizava a representatividade, a diversidade e a luta contra a exclusão sistemática de grupos marginalizados.

A abordagem interseccional de Sanchez foi uma característica notável que a diferenciou das outras candidatas. Enquanto Prestes mencionava desigualdade de gênero e raça de forma pontual, Sanchez teceu essas questões ao longo de sua narrativa de campanha. Sua identidade como mulher preta, periférica, lésbica e candomblecista foi central para sua campanha, e ela utilizava essas características para engajar seu público e destacar a importância da maior representatividade política, uma estratégia relevante de mobilização que já foi identificada em campanhas de outras candidaturas (Bonoto; Nascimento, 2022). Por outro lado, Erika Kokay, embora mencionasse desigualdade racial e de gênero, focou predominantemente no discurso de classe, alinhado às tradições do Partido dos Trabalhadores (PT), o que lhe deu um tom mais nacionalizado e crítico à gestão de Jair Bolsonaro.

A campanha de Kokay destacou-se pela amplitude de temas abordados, com um discurso voltado para a conjuntura política brasileira. Suas críticas também englobavam outros problemas estruturais, como a precariedade dos sistemas de saúde e assistência social. Em



contraste, Ana Prestes apresentou uma abordagem mais local, voltada às demandas do Distrito Federal, enquanto Dani Sanchez manteve uma postura de interseccionalidade que conectava diferentes formas de opressão a partir de uma perspectiva local.

Outra diferença significativa foi o uso das redes sociais para mobilizar o público. Ana Prestes e Dani Sanchez utilizaram o Instagram para criar uma conexão mais pessoal com os eleitores. Enquanto Prestes engajava seu público com críticas à conjuntura local e alianças políticas estratégicas, Sanchez enfatizava sua identidade e trajetória pessoal para mobilizar pessoas de segmentos historicamente marginalizados. Kokay, por sua vez, teve uma interação mais polarizada em sua seção de comentários, atraindo tanto apoiadores quanto adversários, o que revela como seu discurso combativo provocou reações tanto positivas quanto negativas na rede social.

As campanhas das três candidatas refletem abordagens distintas para tratar de desigualdades sociais e políticas. Ana Prestes apostou em uma crítica ampla à gestão local e em um discurso que combinava classe e gênero de forma equilibrada. Dani Sanchez trouxe a interseccionalidade para o centro da narrativa, enfatizando a necessidade de representatividade e justiça social. Erika Kokay, por outro lado, uniu críticas ao governo Bolsonaro com uma defesa ferrenha do voto em Lula, criando uma campanha mais alinhada às demandas e prioridades nacionais.

Ademais, é importante observar como a diferença de experiência política entre as três candidaturas marcou a competitividade de cada campanha. A de Erika Kokay, em razão de a candidata ter carreira eleitoral mais longa (desde que se elegeu deputada distrital, em 2002), ter concorrido à reeleição e, conseqüentemente, ter experiência política prévia, mostrou ter muita habilidade para entregar na rede social conteúdos que engajavam mais, com uma estratégia de comunicação sobre os assuntos que deveriam ser comentados e em momentos bem organizados; além disso, seu profissionalismo político foi evidente na abordagem nacionalizada de sua campanha, tratando de temas mais gerais e afeitos a uma agenda de compromisso federal. Em contrapartida, as campanhas de Dani Sanchez e de Ana Prestes mostraram menor grau de profissionalização, tiveram dificuldades de mobilizar o público nas redes sociais e ficaram bastante circunscritas a uma agenda política regionalizada.

Frequentemente, há um baixo ou nulo investimento nas campanhas de mulheres políticas, o que as impede de alcançar êxito quando não têm qualquer experiência política anterior, demonstrando a falta de igualdade de gênero ainda presente dentro dos próprios partidos (Reis; Martins, 2022). Haja vista que as campanhas de ambas, Dani Sanchez e Ana



Prestes, não tiveram o mesmo fôlego e a mesma capacidade de mobilização eleitoral que a de Erika Kokay, talvez isso seja evidência de uma necessidade de haver uma maior democracia em âmbito intrapartidário.

5. Conclusão

Pela maneira como estas três candidaturas de esquerda acompanhadas neste trabalho conduziram suas campanhas, pudemos observar que o tema mais explorado e com mais engajamento foi a desigualdade social, com a ênfase em uma abordagem de classe. Erika Kokay se sobressaiu como candidata cujo foco de classe deu maior tom à sua campanha, todavia, tanto Ana Prestes quanto Dani Sanchez também tiveram um viés de classe muito proeminente em suas postagens.

Observamos que Erika Kokay explorou um discurso muito aproximado dos ideais de seu partido, com foco em lutas de segmentos de trabalhadores precarizados. Sua campanha teve caráter mais nacional e menos regional, demonstrando que talvez as necessidades de seu partido se sobrepujaram às de sua campanha individualizada. Entretanto, ainda que sua campanha própria tenha, de certa forma, cedido espaço para a campanha pelo partido e em favor, especificamente, de Lula, a sua popularidade como política já estava muito mais consolidada em comparação com a das demais candidatas aqui analisadas.

Dani Sanchez teve uma campanha mais direcionada para a desigualdade racial. No entanto, frequentemente a candidata fazia intersecção de raça com gênero ou de raça com classe, sendo que quase nunca usava gênero e classe de forma isolada. Por ser uma mulher preta, lésbica, periférica e candomblecista, Sanchez apresentou suas identidades como suporte para sua campanha e para maior confiança de seu público. Com frequência, buscava relacionar sua trajetória pessoal e suas identidades com as pautas políticas e sociais que levantava. Ademais, a candidata também trabalhou muito os temas de diversidade e inclusão – independentemente do segmento social –, argumentando que a democracia precisa desses pilares para ser verdadeiramente plural.

Por fim, Ana Prestes explorou o tema de desigualdade social, mas também tratou de desigualdade de gênero. Ao longo de sua campanha, esses dois eixos foram enfatizados várias vezes, ainda que de forma isolada. Por estar em um partido de tradição operária e por ser neta de Maria e Luiz Carlos Prestes, a atuação política de Ana Prestes se fiou mais em questões direcionadas para desigualdades sociais, mas a candidata trouxe suas análises particulares sobre o lugar da mulher na sociedade, sexismo, os avanços femininos na política e em outras



instituições, violência doméstica, e afins. Frequentemente, quando tratava de temas relacionados à desigualdade de gênero, Prestes se atinha à uma abordagem particularizada sobre gênero, pouco considerando aspectos de raça e de classe, como quando falava das conquistas feministas e seu foco se concentrava em demandas universalistas, tais como equiparação salarial, participação nas instituições políticas e econômicas etc.

Portanto, observamos que as três candidaturas, a seu modo, abordaram principalmente a temática da desigualdade social. Uma considerou majoritariamente a questão racial (Dani Sanchez), outra abordou tanto classe quanto a questão de gênero (Ana Prestes) e outra abordou quase unicamente a própria questão de classe (Erika Kokay) dentro do tema amplo da desigualdade social. Entretanto, apesar de diferentes abordagens e formas de se comunicar com o público eleitor, todas elas tiveram como eixo central a desigualdade social para suas campanhas.

Este trabalho não pretende ser exaustivo, mas sim servir como um ponto de partida para reflexões sobre as diferentes abordagens das candidaturas, especialmente no contexto das desigualdades sociais. Embora tenha focado apenas em três candidaturas de esquerda no Distrito Federal, os resultados aqui encontrados podem ser aplicáveis a outras candidaturas em diferentes contextos e espectros político-ideológicos. A análise aqui apresentada abre espaço para investigações futuras que considerem outras perspectivas, promovendo uma reflexão mais ampla sobre as dinâmicas eleitorais e as questões estruturais que moldam as campanhas políticas.



Referências

BANDEIRA, L. M. **Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação.** Sociedade E Estado, 29(2), 449–469, 2014. <https://doi.org/10.1590/S0102-69922014000200008>.

BIROLI, F; MARQUES, D. **Mulheres e política: violência contra mulheres e de gênero na política.** In: PERISSINOTTO, R; BOTELHO, J C A, et al. Política comparada: Teoria e Método. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022.

BONOTO, C.; NASCIMENTO, F. **Interseccionalidade e política no Instagram: os discursos de candidatas lésbicas, bissexuais e trans nas eleições municipais de 2020.** Revista Fronteiras – estudos midiáticos, vol. 24, n. 1, janeiro/abril 2022. Unisinos – doi: 10.4013/fem.2022.241.07

CASTRO, R. et al. **Comunicação política, fake news e redes sociais: uma revisão sistemática da literatura.** Postdata, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, v. 27, n. 1, p. 48-63, 2022.

CAVALCANTI, E. C. T; OLIVEIRA, R. C. **Políticas públicas de combate à violência de gênero: a rede de enfrentamento à violência contra as mulheres.** Revista de Pesquisa Interdisciplinar, Cajazeiras, v. 2, n. 2, 192-206, jun/dez. de 2017.

CRENSHAW, K. **Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics.** University of Chicago Legal Forum: Vol. 1989: Iss. 1, Article 8. Available at: <http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>.

FARAH, M. F. S. **Gênero e políticas públicas.** Revista Estudos Feministas, 12(1), 47–71, 2004. <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2004000100004>.

FRAGA, C. **Bolsonaristas barram votação de penas duras para pedofilia.** Extraclasse, Porto Alegre, 20 out. 2022. Disponível em: <https://www.extraclasse.org.br/politica/2022/10/bolsonaristas-barram-votacao-de-penas-duras-para-pedofilia/>. Acesso em: 21 de maio de 2023.

MASCIANO, L. F. **Eleições de 2022 e o tema da violência contra a mulher: uma análise das candidatas do DF à Câmara dos Deputados.** O Eco da Graduação, v. 9, n.1, edição 17, 2024.

MIGUEL, L. F; BIROLI, F. **Mulheres, carreira e campo político.** In: Caleidoscópio Convexo: mulheres, política e mídia. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

PATEMAN, C. O contrato sexual. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2008.

PEARSE, R; CONNELL, R. **Gender Norms and the Economy: Insights from Social Research, Feminist Economics.** 2016, 22:1, 30-53, DOI: 10.1080/13545701.2015.1078485



REIS, F. A.; MARTINS, G. R.. **Violência política de gênero sob uma análise institucional: violações que impedem a efetivação das políticas públicas em relação ao exercício dos direitos políticos femininos.** Revista Vianna Sapiens, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 31, 2022. DOI: 10.31994/rvs.v13i2.906.

SOUZA, J. S.; MOURA, L. T. **Crítica à sub-representação de mulheres negras no legislativo federal: colonialidade, silêncio e incômodo.** Revista Direito E Práxis, 13(3), 1917–1950, 2022. <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2022/68946>.

VIEIRA, D. N. S. L.; COELHO, S. R. S. **Sub-Representação das Candidaturas Femininas: análise sobre os avanços na legislação para promover a ampliação das candidaturas femininas e a redução da violência política de gênero na democracia representativa.** Estudos Eleitorais, Brasília, DF, v. 16, n. 2, p. 199-219, jul./dez. 2022.



O Eco da Graduação, v.9, n.2, edição 18, 2024