

**Eleições Municipais
e os desafios de 2020**

Cadernos

ANO XXI
2020

Adenauer

Eleições Municipais e os desafios de 2020

EDITORA RESPONSÁVEL

Anja Czymmeck

CONSELHO EDITORIAL

Antônio Jorge Ramalho

Estevão de Rezende Martins

Fátima Anastasia

Humberto Dantas

José Mario Brasiliense Carneiro

Leonardo Nemer Caldeira Brant

Lúcia Avelar

Mario Monzoni

Rodrigo Perpétuo

Silvana Krause

COORDENAÇÃO EDITORIAL E REVISÃO

Reinaldo J. Themoteo

CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Claudia Mendes

IMPRESSÃO

Gráfica Cruzado

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer XXI (2020), nº2

Eleições Municipais e os desafios de 2020

Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, junho 2020.

ISBN 978-65-990084-2-9

As opiniões externadas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo

Rio de Janeiro · RJ · 22270-060

Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil

Sumário

- 7 **Apresentação**
- 11 **Eleições municipais e COVID-19: a conjuntura política antes e depois da chegada do coronavírus no Brasil**
José Mário Brasiliense Carneiro
Iuri Pitta
- 29 **Subsidiariedade, poder local e crises globais**
Eleonora Mesquita Ceia
- 57 **As mudanças na lei eleitoral para 2020, incluindo a biometria**
Renato Ribeiro de Almeida
Kaleo Dornaika Guaraty
- 79 **Legislação eleitoral e financiamento público de campanhas: distribuição estratégica de recursos nas eleições municipais**
Carolina Corrêa
Bruno Marques Schaefer
Paulo Peres
- 119 **Novos partidos nas capitais brasileiras: o que pode significar o fim das coligações proporcionais?**
Silvana Krause
Tiago Alexandre Leme Barbosa
Liliane Gobetti Fagundes

- 147 **A proibição das coligações nas eleições proporcionais: três prováveis efeitos**
Luiz Eduardo Garcia da Silva
- 163 **Eleições legislativas municipais: a porta de entrada na política e a mãe de todos os pleitos sob a realidade de 2020**
Humberto Dantas
Bruno Souza da Silva
- 187 **Partido e representação: a ascensão dos movimentos de renovação política e as eleições municipais de 2020**
Cláudio André de Souza
- 209 **As coligações nas eleições de prefeitos nas capitais brasileiras: cenários para 2020 e impactos para 2022**
Antônio Sérgio Araújo Fernandes
Marco Antônio Carvalho Teixeira

Apresentação

“Na minha experiência, a democracia é melhor ensinada nos municípios, pois ali o trabalho prático e o resultado de uma votação é imediatamente visível. Trabalhar a serviço da comunidade é, portanto, a melhor etapa preliminar para o trabalho no campo político em geral”.

Konrad Adenauer

Konrad Adenauer foi um grande defensor e divulgador da democracia, com ênfase no fortalecimento do poder local. Ele falava com propriedade, uma vez que, antes de ser chanceler da Alemanha, foi prefeito da cidade de Colônia. A KAS, honrando este legado, tem como um dos pilares de suas atividades o desenvolvimento de projetos e o apoio a instituições que primem pelo reconhecimento da importância da política em nível municipal. Nesse sentido, a parceria entre a KAS e a Oficina Municipal é um exemplo de sucesso.

A Fundação Konrad Adenauer costuma dedicar, em anos eleitorais, um dos números da série Cadernos Adenauer ao tema das eleições. Este ano teremos um pleito para eleger prefeitos e vereadores, o qual inicialmente já se acreditava que seria realizado em um cenário bastante desafiador, considerando a polarização política que persiste, além das sucessivas crises e polêmicas que ocupavam o noticiário político, contribuindo para reforçar tal prognóstico, acrescido da crise econômica que pinta o horizonte próximo com tons sombrios. Em sua missão de-

mocrática, a KAS Brasil tem a convicção de que é importante colaborar no debate democrático e estimular reflexões sobre os principais temas, relativos ao debate político em um ano eleitoral. Então, eis que surge outra variável inesperada.

Por ocasião da definição do número dedicado ao tema, a nossa expectativa era de promover a discussão sobre o cenário político e as eleições de 2020, englobando todas as complexidades que o cenário político brasileiro apresenta na atualidade. Este é por si só, uma tarefa complexa, à qual agora se soma a emergência sanitária que acomete o mundo, conforme tem sido amplamente divulgado em todas as mídias, a pandemia da covid-19. Trazendo graves consequências com crescente número de infectados e perdas humanas, a pandemia acarreta implicações imediatas em termos de saúde, com desdobramentos sociais, econômicos e também políticos. No momento em que estas linhas são escritas, um dos principais tópicos na discussão política é sobre o provável adiamento das eleições. Às incertezas políticas inerentes ao pleito somam-se questionamentos acerca de sua realização na data prevista em lei, e quais as reais chances de adiamento da votação, diante do grave momento enfrentado no Brasil, no enfrentamento ao coronavírus. As implicações políticas da pandemia são investigadas por diversos dos capítulos dessa obra.

Esse número da série Cadernos Adenauer apresenta aos leitores um conjunto de nove artigos que discutem sobre diversos importantes tópicos da agenda política brasileira, relacionados ao ano eleitoral em que nos encontramos. Temas como a conjuntura política em nível municipal, o princípio de subsidiariedade, algumas das mais importantes mudanças na legislação eleitoral, o financiamento de campanhas, o fim das coligações proporcional - tema que aqui conta com dois capítulos com abordagens específicas-, a importância das eleições municipais no cenário político de um modo geral, os movimentos de renovação política e por fim, mas não menos importante, os possíveis cenários para 2020 e os impactos para 2022 são os temas que compõem a presente publica-

ção. A KAS Brasil segue desde o início da pandemia buscando adaptar-se ao cenário atual, com a equipe trabalhando em casa, realizando seminários, cursos e debates de lançamento de publicações em formato on line, além de disponibilizar novas publicações em nosso site para download gratuito. Desta forma avançamos, com a certeza de que as lutas atuais serão vencidas, e que dela sairemos mais experientes, mais solidários e ainda mais convencidos da excelência dos valores democráticos. Boa leitura!

ANJA CZYMMECK

Diretora da Fundação Konrad Adenauer no Brasil

Eleições municipais e COVID-19: a conjuntura política antes e depois da chegada do coronavírus no Brasil

José Mário Brasiliense Carneiro
Iuri Pitta

Resumo

Tendo em vista o quadro dramático provocado pela pandemia da COVID-19, este artigo pretende analisar seus potenciais impactos políticos nas futuras eleições municipais de 2020. Para tanto, traça uma breve cronologia dos acontecimentos relacionados à doença, bem como, faz uma contextualização da conjuntura brasileira anterior à chegada do coronavírus ao território nacional. A partir daí, traçam-se cenários e perspectivas para as disputas eleitorais locais e para o futuro dos gestores que vierem a ser escolhidos, ou reconduzidos, aos cargos nas 5.568 cidades do país. O artigo dá ênfase à questão federativa em momento particular em que os Municípios, Estados e União são solicitados pela população a dar respostas coordenadas à pandemia em lugar de reforçar a situação de cisão nacional que vem se dando desde as eleições presidenciais de 2018.

Abstract

In view of the dramatic situation caused by the pandemic of COVID-19, this article aims to analyze its potential political impacts in the future

municipal elections of 2020. To do so, it outlines a brief chronology of events related to the disease, as well as contextualizing the conjuncture prior to the arrival of the coronavirus in the national territory. From there, scenarios and perspectives are outlined for local electoral disputes and for the future of managers who may be chosen, or reappointed, to posts in the 5,568 cities in the country. The article emphasizes the federative issue at a particular time when Municipalities, States and the Union are asked by the population to provide coordinated responses to the pandemic instead of reinforcing the national split situation that has been taking place since the 2018 presidential elections.

Introdução

A pandemia do novo coronavírus tornou evidente um princípio que, embora seja óbvio ou justamente por esse motivo, corre risco frequente de cair em esquecimento: por mais bem desenhadas ou arraigadas em uma sociedade, as instituições de Estado não são imunes às ações da política momentânea. Há sempre uma tensão entre uma vocação de perenidade das instituições estatais e as vontades políticas do presente, muitas vezes determinadas pela mera busca do poder ou por contextos externos que se impõem. É o que podemos observar tendo diante de nós um desafio sanitário sem igual, em pelo menos um século de história, com graves consequências socioeconômicas estimadas em meio à contagem de pessoas infectadas e vidas perdidas em função da doença nomeada COVID-19. O Estado brasileiro, notadamente o seu sistema federativo, foi confrontado em seus pontos de maior vulnerabilidade por esta pandemia que ameaçou gravemente o funcionamento mínimo dos serviços públicos de saúde. Viram-se abalados tanto os serviços e equipamentos de responsabilidade tripartite quanto aqueles que são geridos unicamente por estados ou municípios, no atendimento mais imeditato à população.

Diante de um quadro de calamidade pública notória, governadores e prefeitos, assim como integrantes dos Poderes Legislativo e Judiciário, fizeram uso de seu arsenal político com distintos alvos e interesses, mais ou menos republicanos e federativos. Numa perspectiva positiva, todos eles, sem exceção, se viram na urgência de tomar decisões administrativas, legais e judiciais para construir novos mecanismos de cooperação a fim de fazer frente à enfermidade que acometeu a todas as famílias do Brasil. De um ponto de vista crítico, a busca da cooperação federativa em nível subnacional se impôs aos prefeitos e governadores, sobretudo, para suprir as lacunas deixadas por uma gestão do Governo federal errática, instável e por vezes caótica.

Tendo este quadro dramático em vista, este artigo pretende analisar, com a devida ressalva de ter sido produzido em meio ao calor dos fatos, os potenciais impactos políticos da pandemia nas futuras eleições municipais de 2020. Para tanto, considera-se essencial resgatar uma cronologia dos acontecimentos relacionados à doença, bem como uma contextualização da conjuntura brasileira anterior à chegada do coronavírus ao território nacional. A partir daí, traçam-se cenários e perspectivas para as disputas eleitorais locais e para o futuro dos gestores que vierem a ser escolhidos, ou reconduzidos, aos cargos nas 5.568 cidades do país. Todos os atuais prefeitos e prefeitas, sem exceção, vivem sob os efeitos socioeconômicos e políticos da pandemia da COVID-19, cujo horizonte de contaminação segue indeterminado, mas que, certamente, irá impactar fortemente os próximos quatro anos dos governos municipais.

Polarização e fragmentação partidária

Este ano de eleições municipais teve início com a expectativa de surgimento de mais um partido político, em um ecossistema já constituído por 33 agremiações registradas pelo Tribunal Superior Eleitoral

(TSE) e com outras 78 em formação.¹ No entanto, não se tratava de uma sigla qualquer, mas de uma agremiação planejada pelo próprio presidente da República, Jair Bolsonaro, e seu grupo de aliados, em meio a conflitos e disputas envolvendo tensões familiares e desencontros de lideranças. Desde que o chefe do Executivo rompeu com a legenda pela qual foi eleito em 2018, o PSL (Partido Social Liberal) veio a público a intenção de se criar um partido sob seu comando. A questão que se colocava no potencial lançamento da nova sigla, o Aliança pelo Brasil, em novembro de 2019, é se haveria tempo hábil para obter o registro na Justiça Eleitoral, dentro do prazo legal, para poder participar do pleito e apresentar candidatos a prefeito e a vereador ainda em 2020.²

A inusitada ideia, nunca antes observada em períodos democráticos do país, de o presidente da República deixar a sigla pela qual se elegeu para criar outra, foi uma medida apenas consumada no Estado Novo (1937-1945) e no regime autoritário militar (1964-1985). Este projeto talvez revele a essência, ou marca característica, da forma como Bolsonaro vem praticando a política neste primeiro quarto de mandato. Em resposta aos diversos tensionamentos típicos do presidencialismo brasileiro, seja com os outros Poderes, seja com governos subnacionais, o mandatário optou pelo reiterado ataque aos adversários ou, no limite, pelo rompimento de laços com aliados que considera ingratos ou traidores no calor dos fatos diários. Foi assim, por exemplo, com os governadores do Rio de Janeiro, Wilson Witzel (PSC), e de São Paulo, João Doria (PSDB), que o apoiaram durante a campanha de 2018, em seus respectivos estados.

1 A lista de partidos registrados no TSE pode ser consultada em <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>, e a lista de partidos em formação está disponível em <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/criacao-de-partido/partidos-em-formacao>>

2 “Bolsonaro faz ato de lançamento de novo partido em Brasília”, disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/11/21/bolsonaro-lanca-fundacao-do-partido-alianca-pelo-brasil.ghtml>>

Na perspectiva bolsonarista, o enfrentamento frente aos freios e contrapesos do regime democrático deve ser feito por meio da demonstração de apoio popular identificado, principalmente, pelos seus seguidores nas redes sociais. Daí a auto-definição do Aliança pelo Brasil como um “movimento que marcará para sempre a política nacional, baseado na verdade, na transparência, na ética e sob a liderança de Jair Bolsonaro”. Mas o que significa “para sempre”, perguntariam, imediatamente, os mais atentos? Em seu estatuto, o partido em formação pretende exigir de todos os filiados, “sob pena de declaração de infidelidade partidária”, a adesão às convicções do próprio presidente, dentre elas, a “defesa da vida e do direito à legítima defesa, inclusive através da garantia do acesso às armas, como seu corolário necessário”, a “proteção da infância e de qualquer tentativa ou ideologia que busque a erotização das crianças ou o desvirtuamento de condição natural e da formação de sua personalidade” e o “combate ao crime, à impunidade e a tentativas de legalização das drogas ilícitas”.³ Misturando bandeiras éticas e propostas que vão de encontro à Declaração dos Direitos Humanos, a agremiação prevê sua organização e prática político-partidária pautada não pelo debate interno de ideias e proposições, mas pela filiação a crenças e princípios preestabelecidos.

Retornando ao argumento político, se, por um lado, Bolsonaro passa a ser o primeiro presidente do atual período democrático a não ser filiado a um partido com candidatos aptos a disputar eleições municipais, por outro, o uso de seu poder para definir a agenda do debate nacional permite supor que concorrentes a prefeito e a vereador, Brasil afora, vão buscar uma associação com as bandeiras ideológicas defendidas pelo mandatário federal. Muito provavelmente estes candidatos vão concorrer apoiados em diferentes siglas do espectro mais próximo do conservadorismo ou da chamada centro-direita. Reforça essa hipó-

3 Estatuto da Aliança pelo Brasil, disponível em <<https://aliado.aliancapeloBrasil.com.br/estatuto-da-alianca-pelo-brasil>>

tese a aproximação do presidente da República com legendas do bloco chamado de “Centrão”, neste segundo ano de mandato, formado por parlamentares com redutos eleitorais geralmente bem definidos e interessados em garantir o repasse de verbas para prefeitos aliados, via emendas parlamentares e ocupação de cargos na máquina administrativa.⁴ O modus operandi do centrão segundo a dinâmica do escambo de apoio eleitoral em contrapartida a cargos e verbas faz parte da cultura populista fundada na inconsciência e inconsequência política.

Por sua vez, os dois partidos que mais elegeram prefeitos em 2016 chegaram combalidos em 2020, desgastados pelas implicações da Operação Lava Jato, a mesma que investigou desvios na Petrobras, abalou a força política do PT e culminou no *impeachment* de Dilma Rousseff e na redução do partido, em administrações municipais, aos patamares de meados dos anos 1990. Uma operação que atingiu gregos e troianos, levando à impopularidade do governo Michel Temer, também alvo de apurações por suspeitas de corrupção, mesmo tendo sido tratado como “golpista” pelo PT de Dilma. Recordemos ainda que, quatro anos atrás, o MDB elegeu 1.034 prefeitos em primeiro turno e outros nove, em grandes cidades, no segundo turno, sendo a única sigla com mais de mil municípios sob a sua administração. O PSDB, por sua vez, embora tenha vencido a disputa em quase 800 cidades, menos que o partido do qual se originou, conquistou capitais importantes, como São Paulo, Porto Alegre e Manaus, e outras tantas grandes cidades, somando o maior contingente de eleitores sob seus governos locais.

No campo autoidentificado como progressista e antagônico ao conservadorismo representado por Bolsonaro, o PT busca caminhos para recuperar parte do capital político perdido em 2016, tanto pela cassação

4 Em meados de abril, diversos veículos de comunicação publicaram reportagens sobre encontros de Jair Bolsonaro com dirigentes partidários, recebidos no Palácio do Planalto, conforme divulgado pela agenda oficial do governo, disponível em <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/agenda-do-presidente-da-republica/>>

de Dilma Rousseff, consumada em agosto daquele ano, quanto pela redução de mais de 20% das prefeituras que eram governadas pelo partido até então. Dois anos atrás, ao conseguir chegar ao segundo turno contra o presidente eleito com a candidatura do ex-prefeito de São Paulo Fernando Haddad e eleger a segunda maior bancada de deputados federais, a legenda manteve-se como principal referência de seu espectro ideológico, mas viu o avanço de siglas como PSOL e PDT na condução das ações oposicionistas no nível federal. As “administrações populares” do PT, referidas, por exemplo, pelo Orçamento Participativo (OP), já não são mais as mesmas e buscam algum tipo de reinvenção para apagar a pecha da corrupção e do aparelhamento do Estado.

O desafio para esses e outros partidos, como PC do B, PSB e Rede, é conquistar maior protagonismo político e semear um discurso capaz de superar a atual polarização e ir além das alianças tradicionais da esquerda. Por ora, têm predominado ações com origem na centro-direita em direção à centro-esquerda, principalmente em movimentos que se autodefinem como renovação política. Em novas organizações partidárias, o Partido Novo buscou se colocar como paradigma deste movimento que encontra grande eco nas classes médias brasileiras, mas por ora é insuficiente para se espalhar por um país tão diverso e extenso como o Brasil. Embora tenham conseguido espaço de relevância no Congresso Nacional, no nível municipal será preciso esperar as eleições deste ano para uma melhor avaliação da consistência e perenidade dos resultados obtidos em 2018.

Vale observar ainda que a disputa municipal de quatro anos atrás também reforçou a alta fragmentação do sistema partidário brasileiro. De acordo com o TSE, 31 siglas contavam com pelo menos um prefeito eleito em outubro de 2016, conforme mostra a tabela 1. Em percentual de municípios governados, apenas o MDB e o PSDB somavam mais de 10% do total, seguidos pelo PSD e PP, respectivamente com 9,7% e 9% das cidades brasileiras sob sua gestão. Tal fragmentação se reproduz também na Câmara dos Deputados, visto que o sistema brasileiro sugere

re existir uma correlação permanente entre a eleição de prefeitos e a de deputados federais e estaduais. É bem verdade que a ciência política se debruça sobre este fenômeno buscando entender se as eleições de 2018 foram uma exceção a essa regra ou o prognóstico de uma onda que terá repercussão nos pleitos locais de 2020.⁵

Todo esse contexto político-partidário já faria das eleições municipais deste ano um fenômeno de alta complexidade, com diversas possibilidades de leituras, análises e pesquisas para o campo das ciências humanas, amplificado pelas características praticamente únicas do federalismo brasileiro. A chegada do novo coronavírus ao território nacional e suas consequências sanitárias, com repercussões sociais, econômicas e políticas, tornam a observação da conjuntura ainda mais árdua, mas também mais relevante tanto para os agentes quanto para os espectadores do pleito que se avizinha. Mais adiante trataremos da questão da data de sua realização.

TABELA 1. Tabela de prefeitos eleitos em 2016 por partido político, com frequência absoluta e proporção

Partido*	Quantitativo	%
PMDB (atual MDB)	1043	0,1892
PSDB	798	0,1447
PSD	536	0,0972
PP (atual Progressistas)	494	0,0896
PSB	407	0,0738
PDT	334	0,0606
PR (atual PL)	297	0,0539
DEM	267	0,0484

5 Para uma síntese dessa relação entre as eleições majoritárias municipais e as eleições proporcionais estaduais e federais, ver “Eleições Municipais: o que 2020 nos reserva?”, de Humberto Dantas (2020), disponível em <<https://medium.com/funda%C3%A7%C3%A3o-fhc/elei%C3%A7%C3%B5es-municipais-o-que-2020-nos-reserva-acee0c28737>>

Partido*	Quantitativo	%
PT	254	0,0461
PTB	256	0,0464
PPS (atual Cidadania)	122	0,0221
PRB (atual Republicanos)	105	0,0190
PV	101	0,0183
PSC	87	0,0158
PC do B	81	0,0147
SD	61	0,0111
PROS	50	0,0091
PHS (fundiu-se com Podemos)	39	0,0071
PSL	30	0,0054
PTN (atual Podemos)	30	0,0054
PMN	29	0,0053
PRP (fundiu-se com Patriota)	18	0,0033
PTC	16	0,0029
PEN (atual Patriota)	13	0,0024
PT do B (atual Avante)	12	0,0022
PRTB	9	0,0016
PSDC (atual DC)	8	0,0015
PPL (fundiu-se ao PC do B)	5	0,0009
REDE	6	0,0011
PMB	4	0,0007
PSOL	2	0,0004

Fonte: Elaboração própria, com TSE.

*Siglas partidárias conforme identificação nas urnas em 2016, com as mudanças de nome e incorporações com outras legendas identificadas na própria tabela.

A epidemia chega ao Brasil e aos seus vários territórios

Em 26 de fevereiro, o Ministério da Saúde informou ter confirmado o primeiro caso positivo de COVID-19 no Brasil. O paciente era um homem de 61 anos, que havia chegado a São Paulo vindo de uma viagem

da Itália, primeiro país europeu a enfrentar crescimento exponencial da doença provocada pelo novo coronavírus. Duas semanas depois, no dia 11 de março, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou oficialmente a ocorrência de uma pandemia provocada pelo Sars-CoV-2, nome científico do vírus, data em que 114 países registravam casos, incluindo 4.291 mortes provocadas pela nova doença.⁶

No Brasil, o primeiro óbito oficialmente registrado como consequência da COVID-19 ocorreu em 17 de março, também em São Paulo. A exemplo do caso pioneiro da doença no país, a vítima havia sido atendida em uma unidade privada de saúde. Mas desde os primeiros boletins oficiais das autoridades de saúde sabia-se que era uma questão de tempo para a rede pública ser colocada à prova quando a curva epidemiológica se espriasse pelo território nacional. Embora a maioria das pessoas infectadas pelo coronavírus seja assintomática, estima-se que um em cada cinco pacientes precisará de atendimento hospitalar por dificuldade respiratória e 5% podem exigir suporte para o tratamento de insuficiência respiratória, exigindo internação em leitos equipados com respiradores e outros equipamentos de média e alta complexidade.⁷

Antes da chegada da pandemia da COVID-19, o Brasil contava com 41.311 leitos adultos e pediátricos em unidades de tratamento intensivo (UTIs) registrados no Datasus, plataforma oficial de dados do Sistema Único de Saúde (SUS), divididos praticamente ao meio entre a rede pública (51,4%) e o sistema privado (48,6%). A exemplo de outras estruturas dedicadas ao atendimento da população, a distribuição desses equipamentos apresentava desigualdades relevantes para o enfrentamento da demanda sanitária por parte dos governos subnacionais, responsá-

6 Os dados foram retirados do discurso feito pelo diretor-geral da OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus, disponível em inglês em < <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> >

7 Informações da Organização Mundial da Saúde (OMS) compiladas pelo Ministério da Saúde, disponível em < <https://coronavirus.saude.gov.br/> >

veis pela operação do SUS. Um mapeamento mostrou que 73% das 558 microrregiões administrativas do Brasil, nas quais vivem mais da metade dos brasileiros, não ofereciam pelo menos um leito SUS de UTI para cada 100 mil habitantes, índice recomendado pela OMS.⁸

Diante desse cenário, preparar a rede hospitalar para ter capacidade de atendimento a esses pacientes tornou-se a ordem do dia para as autoridades sanitárias. Para tanto, governos estaduais e municipais deram início a ações emergenciais que podem ser sintetizadas em duas linhas gerais: 1) aumento da oferta de leitos SUS de UTI, por meio da criação de hospitais de campanha em pelo 21 das 27 unidades federativas do país, contratação e convênios para uso de equipamentos privados, entre outras; e 2) determinação de medidas de distanciamento e isolamento social, com permissão de funcionamento somente a atividades consideradas essenciais.

Ambas as medidas foram tomadas por iniciativas próprias dos governos subnacionais, sem uma estratégia nacional coordenada, parte em função das dificuldades e complexidades do próprio enfrentamento de uma doença pandêmica pouco conhecida pela ciência, parte pelos tensionamentos conjunturais da política brasileira. Destaca-se, nessa segunda causalidade, a oposição pública e a resistência do presidente da República a respeitar as medidas tomadas por governadores e prefeitos e, ainda mais grave e surpreendente, a orientações do próprio Ministério da Saúde, que passou por duas trocas de titular em menos de 30 dias.⁹

8 Maioria dos brasileiros vive em áreas abaixo da meta da OMS de UTIs públicas, disponível em < <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2020/04/13/maioria-dos-brasileiros-vive-em-areas-abaixo-da-meta-da-oms-de-utis-publicas>>

9 Para uma síntese das saídas de Luiz Henrique Mandetta e Nelson Teich do Ministério da Saúde e as repercussões políticas, ver reportagem da Agência Brasil, disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-05/teich-diz-que-deixa-plano-de-trabalho-pronto-para-auxiliar-estados>>

Dois fatos explicitaram de maneira concreta as complexidades e as consequências das dificuldades de coordenação federativa no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil. Em relação às medidas de distanciamento e isolamento social e às disputas entre os governos federal e subnacionais, coube ao Supremo Tribunal Federal arbitrar a questão e reafirmar a competência concorrente determinada pela Constituição Federal em políticas de saúde pública. Nesse sentido, em 15 de abril julgou-se pelo plenário da Corte, em decisão unânime, que o Distrito Federal, os estados e os municípios podem tanto seguir os decretos presidenciais quanto determinar normas e ações administrativas próprias para o enfrentamento da pandemia – o que impacta, por exemplo, a definição de serviços essenciais que podem manter seu funcionamento em cada localidade. Dessa forma, reforçou-se uma das características essenciais da federação, qual seja, a premissa fundamental de que o sistema pressupõe a construção de pactos para um funcionamento mais harmônico e com resultados mais efetivos.¹⁰

O outro fato marcante refere-se à criação do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, cujo objetivo é prestar um auxílio financeiro por parte da União de 125 bilhões de reais a estados, Distrito Federal e municípios, entre repasses diretos aos governos subnacionais, associados à suspensão de pagamentos e obrigações por período determinado. O trâmite da proposta provocou embates políticos entre deputados federais, que tiveram a iniciativa de propor a medida, e senadores, que adotaram uma estratégia legislativa para assumir protagonismo na discussão e dar a redação final do texto, aprovada em 6 de maio.

A despeito do apelo de governadores e prefeitos pela urgência da necessidade de recomposição das receitas perdidas pela queda na arrecadação de tributos estaduais e municipais, a sanção presidencial ao projeto de lei foi feita apenas no último dia do prazo legal, e sem um indicativo claro de quando o primeiro dos quatro repasses de recursos federais seria

10 A palavra federação tem origem no termo grego “feodos” que significa pacto.

efetivado. O gesto foi visto também como uma forma de Bolsonaro demonstrar certo descontentamento com esse tipo de política e, principalmente, com as medidas restritivas adotadas pelos governos subnacionais.

Tal posicionamento deixa em segundo plano uma realidade conhecida e diariamente vivida pelos gestores locais: parafraseando o ex-governador de São Paulo, André Franco Montoro, as pessoas vivem nos municípios, e são os prefeitos os primeiros a serem questionados sobre as demandas dos cidadãos, principalmente em um contexto de acentuada queda da atividade econômica provocada pela pandemia da COVID-19 e suas consequências sociais. Trata-se de pôr em prática o conhecido princípio da subsidiariedade que orienta as federações mais maduras do mundo, dentre elas a Alemanha e os EUA, ambos países marcados por uma efetiva e eficaz descentralização das políticas públicas.¹¹

É bem verdade que o Brasil deu um importante passo no sentido da cooperação federativa descentralizada com a criação do Sistema Único de Saúde, que vem sendo testado como nunca no enfrentamento desta pandemia. Juntamente com o SUS, pode ser observado em vários estados, especialmente em Minas Gerais, a criação de consórcios intermunicipais de saúde. Trata-se de colegiados de caráter intermunicipal constituídos com a figura jurídica de direito público de uma autarquia a serviço do conjunto de unidades federativas que os integram. No contexto da pandemia, os consórcios intermunicipais tem sido uma das soluções institucionais possíveis para a realização de programas de atendimento emergencial, para compra de medicamentos etc.

Algumas agremiações de municípios também tem agido conjuntamente para enfrentar posições de governos estaduais que consideram

11 Vale recordar que desde a década de 1990 a Fundação Konrad Adenauer vem se destacando entre os “think tanks” mais atuantes no Brasil no debate sobre temas ligados à descentralização federativa. Um marco deste trabalho foi a realização, em 1995, do seminário sobre “Subsidiariedade e Fortalecimento do Poder Local” organizado em parceria com a Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, em São Paulo, cujos anais foram publicados pela mesma fundação.

inadequadas para o seu território. É o caso, por exemplo, do Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira (CODIVAR) cujos prefeitos discordaram da classificação que a região recebeu no plano de retomada progressiva das atividades econômicas apresentado pelo Governo do Estado de São Paulo. Por meio do consórcio, os chefes do Executivo das cidades do Vale solicitaram reunião com o secretário de desenvolvimento regional do estado para apresentar novos dados da COVID-19 na região e buscar uma negociação.¹²

De todas as maneiras, seja por meio de uma agenda propositiva de iniciativas regionais seja pelo confronto federativo, a pandemia colocou em evidência a importância do pacto político e administrativo entre as três esferas de governo. As unidades municipais, por estarem mais próximas dos cidadãos, parecem estar funcionando de modo mais eficaz como caixas de ressonância das necessidades prioritárias das comunidades. Prefeitos e secretários estão descobrindo que ao agir buscando a unidade no plano regional é mais fácil encontrar soluções mais adequadas para problemas comuns. É possível, inclusive, como vimos acima, resistir ou negociar as soluções que, tradicionalmente, vem “de cima para baixo” em um sistema federativo onde a verticalidade tende a prevalecer sobre a horizontalidade quando se trata das relações intergovernamentais.

A epidemia chegou ao Brasil e tocou de maneira diferenciada cada um dos territórios do país. Tomando isso em conta, um tema que poderá merecer especial atenção dos analistas eleitorais no futuro pleito municipal será a importância dada à cooperação intermunicipal dentre as bandeiras que serão levantados por candidatos e candidatas às prefeituras, motivadas pelo ambiente de solidariedade provocado pelo COVID-19.

12 <https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2020/05/28/prefeitos-do-vale-do-ribeira-contestam-classificacao-da-regiao-em-plano-de-retomada-economica-de-sp.gh.html>

As eleições e a pandemia

Diante do cenário de incertezas motivado pela pandemia, coincidente com um ano de eleições municipais, políticos de diversos matizes partidários e ideológicos colocaram em debate a viabilidade de se realizar o pleito na data prevista, em outubro. Em nome da estabilidade e da previsibilidade do processo, até o fim de maio, mês em que trocou de comando, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) não tomou nenhuma iniciativa oficial para um eventual adiamento da votação e, tão importante quanto, para uma avaliação sobre o impacto dessa mudança em relação ao mandato dos atuais prefeitos.

Mas, ao ser empossado presidente do TSE, o ministro Luís Roberto Barroso deixou claro o zelo e a prudência em lidar com a questão, sem deixar de reconhecer que o problema, cedo ou tarde, terá de ser enfrentado. Em discurso, o magistrado afirmou que “prorrogação de mandatos, mesmo que por prazo exíguo, deve ser evitada até o limite” e que um eventual adiamento das eleições só ocorreria se não for possível realizá-las sem risco à saúde pública. “O cancelamento das eleições municipais, para fazê-las coincidir com as eleições nacionais em 2022, não é uma hipótese sequer cogitada”, discursou o presidente da Justiça Eleitoral.¹³

Ainda assim, interesses diversos se manifestaram no debate com vistas a prorrogar os atuais mandatos, não só por tempo suficiente para a realização do pleito, mas para uma eventual coincidência com as eleições gerais de 2022. Uma alteração nesse sentido, assim como no calendário da votação municipal de 2020 e qualquer extensão do mandato dos atuais prefeitos, depende de emenda constitucional, aprovada pelo Congresso Nacional. Com isso, a Confederação Nacional de Municípios

13 Discurso de posse do presidente do TSE, Luís Roberto Barroso, proferido em 25 de maio de 2020, disponível em < http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/discorso-de-posse-ministro-luis-roberto-barroso-25-05-2020/rybena_pdf?file=http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/discorso-de-posse-ministro-luis-roberto-barroso-25-05-2020/at_download/file>

(CNM), entidade que se coloca em defesa das prefeituras de pequeno e médio porte, apresentou carta ao Legislativo em defesa da coincidência das eleições em 2022.¹⁴

Seja qual for a data definida pelo Congresso Nacional para a realização das eleições municipais previstas para outubro, a pandemia do coronavírus e suas consequências socioeconômicas dificilmente deixarão de ser um aspecto levado em conta na decisão de voto dos eleitores. Em três meses desde o primeiro caso confirmado da doença no Brasil, em 26 de fevereiro, a COVID-19 tirou a vida de cerca de 25 mil pessoas em todas as 27 unidades federativas, num total de 1.609 municípios até 27 de maio. Ao todo, 3.880 municípios, nos quais vivem mais de 90% dos brasileiros, registraram pelo menos um caso da doença. As respostas dadas pelos gestores locais, combinadas às ações tomadas pelos governos estaduais e federal, para o enfrentamento da pandemia serão uma variável inédita e determinante para o resultado das próximas eleições municipais.

Conclusões

Nos debruçamos neste artigo sobre o tema das eleições municipais e a conjuntura política antes e depois da chegada do coronavírus ao Brasil. Um quadro profundamente inquietante e imprevisível devido à situação de polarização política que o país vem vivendo deste o processo eleitoral de 2018. Verificamos de que modo este cenário, de per si bastante complexo, se viu impactado pelo afastamento do Presidente da República de seu partido de origem, o PSL, buscando a criação de um novo partido, a Aliança pelo Brasil, no afã de reunir forças de apoio em um governo com grandes dificuldades para encontrar uma base estável para suas proposições políticas no Congresso Nacional.

14 Carta Aberta ao Congresso e à Nação sobre as Eleições, divulgada pela CNM, disponível em < <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/carta-aberta-ao-congresso-e-a-nacao-sobre-as-eleicoes> >

Os problemas decorrentes da polarização e da fragmentação do sistema partidário brasileiro se soma às demandas por uma maior descentralização e capilaridade do sistema federativo que ainda é muito marcado por tensões entre presidente, governadores e prefeitos em lugar da cooperação. A chegada da COVID-19 demandou respostas imediatas do sistema de saúde a esta pandemia, o que também agravou profundamente as divisões. Destacam-se neste cenário os conflitos da Presidência da República com os governadores dos estados mais importantes do país, pela oposição às medidas de isolamento e pelas perspectivas de futuros embates político-eleitorais, e as mudanças no comando do Ministério da Saúde durante a emergência sanitária.

A pandemia chegou ao Brasil no início de 2020 e imediatamente colocou em xeque o processo eleitoral municipal iniciado em abril, com a abertura das “janelas partidárias”. A incerteza se impôs sobre a normalidade com relação às convenções partidárias de julho e o início do período pré eleitoral. As campanhas que ocorreriam em setembro e as eleições em outubro estão em suspenso, à espera de análise do TSE e do Congresso. Não resta dúvida que o comportamento dos prefeitos, governadores e presidente, no enfrentamento do COVID-19, será a principal pauta nos debates. Espera-se que a gravidade da situação, que expôs as fragilidades do sistema federativo e das administrações públicas dos três níveis de governo, possam colocar na agenda questões estruturais como as reformas política, tributária e a modernização da gestão pública brasileira. Esperamos que o abatimento emocional que vem recaído sobre toda a população, pressionando sobretudo as lideranças políticas, possa ser uma oportunidade para superação e amadurecimento da democracia republicana e federativa.

Oxalá as expressões de solidariedade observadas nas comunidades locais possam se fortalecer, em lugar de retroceder, diante das dificuldades econômicas que a população irá certamente enfrentar no futuro, em especial dentre os mais pobres. No plano nacional esperamos que um movimento semelhante, no sentido de uma maior cooperação,

também possa ocorrer nos planos intermunicipal e interestadual. O fortalecimento da Federação, da Democracia e do Estado de Direito se nutrem, necessariamente, de valores humanos como os que vimos aflorar no contexto da pandemia. O ditado popular bem brasileiro de que “há males que vem para bem” é o que nos vem à memória neste momento de dor, sofrimento e também de esperança.

José Mário Brasiliense Carneiro · Bacharel em direito pela USP, mestre e doutor em administração pública pela EAESP/FGV. Trabalhou como consultor em gestão consorciada de recursos hídricos na FUNDAP (Governo do Estado de São Paulo) e foi Coordenador de Projetos da Fundação Konrad Adenauer. Em 2002 fundou a Oficina Municipal, uma escola de cidadania e gestão pública que se dedica à formação de lideranças políticas e à capacitação técnica de gestores públicos em Municípios e Consórcios Intermunicipais.

Iuri Pitta · Jornalista graduado pela PUC-SP, é mestre em administração pública e governo pela EAESP/FGV. Foi repórter, chefe de reportagem e editor de Política em veículos de comunicação nacional e consultor em comunicação política e institucional. É analista de Política.

Subsidiariedade, poder local e crises globais

Eleonora Mesquita Ceia

Resumo

A pandemia de COVID-19 é uma crise de saúde pública em nível global. A transnacionalização de doenças contagiosas, decorrente da globalização, afeta de forma mais severa os países em que a população vulnerável e subrepresentada não conta com serviços públicos de qualidade. Outra decorrência da globalização é o surgimento da chamada sociedade civil transnacional, que reforça a interdependência entre comunidades internacionais, nacionais e subnacionais. Nessa perspectiva indaga-se sobre modelos legais e políticos capazes de responder eficazmente tais desafios. O problema central do presente artigo é: o princípio da subsidiariedade constitui instrumento adequado para gerir os desafios produzidos por crises globais? O trabalho conclui que a subsidiariedade se apresenta como alternativa para gerir os efeitos de crises globais em sociedades regidas por diferentes níveis de governo, considerando o caso do federalismo brasileiro no enfrentamento da pandemia da COVID-19.

Abstract

The COVID-19 pandemic is a global public health crisis. The transnationalization of infectious diseases, which is a consequence of globalization, affects more severely countries, where the vulnerable and under-

represented population does not have access to quality public services. Another result of globalization is the emergence of the so-called transnational civil society, which reinforces the interdependency among international, national and subnational communities. In this perspective, the present work inquires about the legal and political models able to respond effectively to these challenges. The main problem of the work is to investigate if the subsidiarity principle is an adequate instrument to manage the challenges produced by global crises. The work concludes that the subsidiarity presents itself as an alternative to overcoming the effects of global crises in societies with different spheres of government. In the analysis it considers the case of Brazilian federalism in facing the COVID-19 pandemic.

Introdução

A pandemia de COVID-19 é uma crise global, notadamente uma emergência de saúde pública em nível global. No mundo foram confirmados 2.626.321 casos e 181.938 mortes de COVID¹. Em virtude de seu alto grau de contágio, a patologia exerce uma pressão agressiva sobre os sistemas nacionais de saúde pública. Contudo, os efeitos da pandemia não se restringem à área da saúde. de fato, é uma crise global multifacetada. O confinamento social – como indubitável medida efetiva contra a propagação do vírus – transforma a crise de saúde pública em crise social e econômica em escala global.

A COVID-19 serve para a compreensão sobre a evolução e as consequências de doenças infecciosas graves em um mundo globalizado, onde pessoas e bens transitam massivamente entre as fronteiras nacio-

1 ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. **Folha Informativa – COVID-19**. 2020. Disponível em: <www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875>. Acesso em: 25 abr. 2020.

nais. O resultado é o desaparecimento da distinção entre enfermidades nacionais e internacionais².

Este fenômeno da transnacionalização de doenças contagiosas afeta de forma mais severa os países pobres, nos quais a população vulnerável e subrepresentada não conta com serviços públicos de qualidade. Desigualdade esta, fruto da própria dinâmica da globalização, que não assegura uma repartição justa das riquezas dela proveniente³. Logo, todo risco global produz danos desproporcionais entre os diferentes grupos sociais⁴.

Outra decorrência da globalização é o surgimento da chamada sociedade civil transnacional, não organizada politicamente, na qual processos, experiências, conflitos e identidades plurais se interrelacionam sem qualquer controle estatal. O surgimento desta sociedade apresentou oportunidades de ação e de poder para os variados protagonistas transnacionais – por exemplo, empresas multinacionais e organizações não-governamentais – bem como reforça a interdependência entre comunidades internacionais, nacionais e subnacionais⁵.

Nessa perspectiva indaga-se sobre possíveis modelos legais e políticos capazes de responder eficazmente tais desafios resultantes do processo de globalização. Em particular, destacam-se os modelos de descentralização política como alternativas viáveis para gerir os riscos globais. Assim, o problema central do presente artigo é: o princípio da subsidiariedade constitui mecanismo adequado para gerir os desafios produzidos por crises globais? Como princípio que enfatiza a primazia de iniciativas e políticas locais, a subsidiariedade interessa ao estudo da

2 WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Global crisis – Global solutions*. 2002. Disponível em: < <https://www.who.int/csr/resources/publications/ihr/whocds-gar20024.pdf?ua=1>>. Acesso em: 24 abr. 2020.

3 BECK, Ulrich. *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós, 2008, p. 118.

4 ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecilia Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. *O que é justiça ambiental?* Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p. 73.

5 BECK, 2008, p. 66-76.

gestão dos riscos da globalização, sobretudo em países desiguais com disparidades socioeconômicas severas entre regiões e cidades.

O objetivo do trabalho é analisar o princípio da subsidiariedade a partir das teorias da descentralização, para em sequência discuti-lo como instrumento adequado para responder os desafios produzidos por crises globais, ressaltando a relevância do poder local neste contexto.

A literatura sobre o princípio da subsidiariedade se concentra no campo do Direito Constitucional. Porém, o presente artigo opta metodologicamente por uma abordagem transdisciplinar, examinando tal princípio também sob o prisma do Direito Internacional, em razão de sua importância para o campo denominado constitucionalismo global⁶.

O artigo estrutura-se da seguinte forma: a primeira seção apresenta as teorias da descentralização e sua relação com o regime democrático, com ênfase para o federalismo, analisado de forma abstrata, e não com base num modelo em particular. Ainda que a subsidiariedade não seja de aplicação exclusiva de modelos federativos, neles é que ela recebeu maior expressão. A seção subsequente analisa o princípio da subsidiariedade, apontando suas origens, diferenças com o federalismo e aplicações no direito comparado. Esta seção destaca o papel da subsidiariedade como mecanismo de solução de conflitos mediante cooperação entre entes internacionais, nacionais e subnacionais. A terceira seção investiga a subsidiariedade como alternativa para gerir os efeitos de crises globais em sociedades regidas por diferentes níveis de governo, considerando o caso do federalismo brasileiro no enfrentamento da pandemia da COVID-19. O artigo se encerra com as principais conclusões a partir das hipóteses apresentadas ao longo do trabalho.

6 O constitucionalismo global é fenômeno que compreende, por um lado, o envolvimento próximo de órgãos e normas constitucionais com fontes e instituições de direito internacional e, de outro lado, a adoção de processos e princípios do Estado de Direito na esfera jurídica internacional. PETERS, Anne. "Global Constitutionalism". In: GIBBONS, Michael T. (Ed.). *The Encyclopedia of Political Thought*. Malden: Wiley Blackwell, 2015, p. 1.

1. Descentralização e democracia

As teorias da descentralização partem do pressuposto comum de defesa da divisão de atribuições e competências entre entes centrais e não centrais como a melhor forma de estruturar o poder político em um Estado. Vale dizer, em formas descentralizadas de Estado há uma distinção notória entre poderes central e local. No entanto, elas divergem entre si quanto aos parâmetros utilizados para classificar dado sistema como centralizado, a saber: a distinção entre negócios locais e nacionais; a autonomia jurídica e financeira dos entes; e a eleição de agentes políticos subnacionais⁷.

Entre descentralização e democracia reside uma estreita relação, na medida em que aquela teoria acolhe as principais formas do pluralismo político. Ao garantir a repartição de competências – sejam legislativas, sejam administrativas – entre os variados entes subnacionais, a descentralização valoriza os princípios da autonomia, diversidade, cidadania e prestação de contas na condução dos assuntos de interesse público. Por consequência, considera-se “a descentralização como um antídoto do poder opressor”⁸.

A descentralização se subdivide em descentralização administrativa e descentralização política. A primeira traduz a capacidade dos entes, principalmente, de praticar administrativos necessários à satisfação das demandas de suas respectivas populações, como, por exemplo, a execução de políticas públicas, a fiscalização do cumprimento de leis, a aplicação de sanções no exercício do poder de polícia administrativa e a arrecadação de tributos⁹.

7 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Descentralização do poder: Federação e Município. *Revista de Informação Legislativa*. n. 85. Brasília. 1985, p. 152.

8 BARACHO, 1985, p. 154.

9 MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, pp. 128-129.

Por sua vez, a descentralização política corresponde à autonomia político-constitucional, que engloba funções políticas e competências próprias de natureza legislativa e de governo. É a descentralização política que difere Estados unitários de Estados Regionais e Federações. Contudo, é na Federação que as entidades regionais assumem um nível de autonomia destacada. Isso porque, ao contrário dos Estados-membros de uma Federação, as regiões não têm poder constituinte tampouco participam do processo de elaboração e reforma da Constituição do Estado¹⁰.

Descentralização não é sinônimo de federalismo¹¹. Na verdade, o federalismo é uma “aplicação particular da teoria da descentralização”¹². Como forma de Estado que logra conjugar unidade e diversidade – por meio da pluralidade de centros de decisão política sob a autoridade da Constituição Federal – o federalismo está apto a oferecer uma estrutura de poder político fundamentada na centralização de decisões-diretrizes em tempos de crise com respeito às diversidades subnacionais¹³.

Efetivamente, o federalismo se torna atraente em razão de sua capacidade de adaptação¹⁴, ao moldar a estrutura do Estado de acordo com as circunstâncias fáticas e históricas. Isso se manifesta interessante diante dos desafios da globalização, tais como crises financeiras, crime organizado transnacional e crises migratórias, entre outros. Para tanto, todavia, mostra-se imprescindível o Estado Federal valer-se de um sistema constitucional de repartição de competências baseado na autono-

10 MIRANDA, 2015, pp. 147-151.

11 KING, Loren. “Cities, subsidiarity, and federalism”. In: FLEMING, James E.; LEVY, Jacob T. *Federalism and subsidiarity*. New York/London: New York University Press, 2014, p. 294.

12 BARACHO, 1985, p. 155.

13 BARACHO, 1985, p. 170.

14 MINHOTO, Antonio Celso Batista. Federalismo, estado federalista e a revalorização do município. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. v. 3. n. 2. Brasília. 2013, pp. 53-54.

mia político-financeira dos entes subnacionais aliada a mecanismos de cooperação entre eles.

Porquanto a finalidade primária do federalismo seja a descentralização de poder, modelos federalistas devem garantir, em tese, uma divisão de poder entre governos central e subnacionais, segundo a qual a maior parte do poder seja realizada por estes últimos. Não obstante, na prática há modelos federalistas com nítida centralização de poder em nível central, mediante tímida repartição de receitas tributárias e competências.¹⁵

Em virtude de ser produto da teoria da descentralização, o federalismo guarda relação especial com a democracia. Por este ângulo, é a forma de Estado usualmente adotada por países, cuja sociedade é plural e exige a atenção a minorias étnicas¹⁶. Com efeito, o federalismo evidencia-se como solução para a estruturação de Estados que lidam histórica ou correntemente com reivindicações políticas de grupos étnicos minoritários, sejam por proteção de direitos, sejam por exigências de autogoverno. Assim, possibilita a pacífica coexistência baseada no equilíbrio entre a unidade política necessária para a perpetuação do Estado e a diversidade desejada por tais grupos. Na prática, essa coexistência é assegurada mediante o reconhecimento de línguas oficiais; e a composição de instituições centrais com representação pluriétnica, entre outras medidas¹⁷.

Apesar de sua qualidade democrática, a forma federalista de Estado não é isenta de críticas ou falhas, entre as quais a doutrina destaca o risco de enfraquecimento da identidade nacional e de falta de uniformidade legislativa e administrativa entre os entes que a compõem¹⁸. Daí

15 LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019, pp. 209-215.

16 LIJPHART, 2019, pp. 216-217.

17 SCHULTE, Felix. *Frieden durch Föderalismus*. **Aus Politik und Zeitgeschichte**. v. 65. n. 28-30. Berlim. 2015, pp. 37-38.

18 MINHOTO, 2013, p. 55.

reitera-se a importância de um sistema eficiente e cooperativo de repartição de competências previsto na Constituição Federal.

Além disso, argumenta-se que o federalismo é modelo inadequado para gerir os efeitos dos desafios globais contemporâneos. Isso é explicado pelas seguintes expressões do federalismo: privilegia as entidades regionais sobre as demais entidades subnacionais, especialmente as cidades; centra-se na regra de não intervenção do poder central sobre as entidades regionais (“autonomia negativa”); e se associa teórica e historicamente com o nacionalismo e, portanto, resistente a esquemas de cooperação internacional e global.¹⁹

O federalismo guarda semelhança com a subsidiariedade. Ambos são princípios que defendem a descentralização do poder político. Porém, existem diferenças importantes entre os dois institutos que auxiliam na preferência pela subsidiariedade como melhor alternativa para a resolução de desafios globais em sociedades sob o domínio de diferentes centros de poder²⁰. A próxima seção apresentará o princípio da subsidiariedade em detalhes, para uma melhor compreensão de tais diferenças.

2. Subsidiariedade: entre competição e cooperação

Em regra, os modelos federativos são projetados de acordo com o princípio da subsidiariedade²¹, o qual declara que o governo central só deve exercer atribuições que as entidades subnacionais – mais próximas dos indivíduos e de sua realidade, como regiões e localidades – não

19 BLANK, Yishai. Federalism, Subsidiarity, and the role of local governments in an age of global multilevel governance. *Fordham Urban Law Journal*. v. 37. n. 2. 2010, pp. 510-511.

20 BLANK, 2010, p. 512.

21 Isso não significa que não seja possível aplicar o princípio da subsidiariedade em Estados ou entidades que não adotam a forma federalista. É possível aplicar a noção de subsidiariedade em qual espaço de pluralidade de ordenamentos jurídicos. HORTA, Raul Machado. Federalismo e princípio da subsidiariedade. *Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas*. Rio de Janeiro. v. 18. n. 21. 2002, p. 162.

possam assumir com mais eficiência²². Logo, o governo central exerce apenas um função de apoio, agindo se e tão somente os governos subnacionais são incapazes de agir por conta própria²³.

O conceito acima corresponde à denominada subsidiariedade condicionada – dominante na doutrina – que condiciona a atribuição de competência às entidades subnacionais a sua “capacidade de atender à atividade a ser exercida”²⁴. Tal capacidade pode ser traduzida por eficiência, razoabilidade ou autorização.

A subsidiariedade condicionada é a visão adotada na União Europeia, bem como nas Federações alemã e brasileira, no campo das competências concorrentes entre os entes centrais e não centrais (artigo 72 da Lei Fundamental de 1949 e no artigo 24 da Constituição Federal de 1988). Quer dizer, os entes subnacionais podem legislar sobre as matérias de competência concorrente (que na Alemanha são a maioria, ao contrário do Brasil, em que a maior parte das competências legislativas são privativas da União), desde que o ente central não tenha ainda editado lei a respeito²⁵.

Merece menção outra concretização importante da subsidiariedade condicionada no texto constitucional alemão, a chamada “cláusula da necessidade”, oriunda da Reforma do Federalismo alemão de 2006 e prevista no artigo 72 §2º da Lei Fundamental. Tal dispositivo dispõe que para a União legislar sobre as matérias de competência concorrente deverá comprovar que a lei a ser editada é necessária “à salvaguarda do interesse nacional, cabendo aos *Länder* permanecerem adstritos aos seus termos, mas com permissão de complementá-la, consoante as pe-

22 MIRANDA, 2015, p. 129.

23 HALBERSTAM, Daniel. „Federal powers and the principle of subsidiarity”. In: AMAR, Vikram David; TUSHNET, Mark. V. (eds.). *Global Perspectives on Constitutional Law*. New York/Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 34.

24 LEUNIG, Sven. Subsidiarität als Kompetenzverteilungsregel im deutschen Föderalismus? *Aus Politik und Zeitgeschichte*. v. 65. n. 28-30. Berlim. 2015, p. 25.

25 LEUNIG, 2015, p. 26.

culiaridades locais [...]”²⁶. A expressão “interesse nacional” significa o objetivo constitucional de assegurar igualdade de oportunidades entre os cidadãos e a unidade jurídico-econômica da Federação²⁷.

À luz da “cláusula da necessidade” e do princípio da proporcionalidade o Tribunal Constitucional Federal Alemão realiza o controle de constitucionalidade sobre a repartição e o exercício de competências entre União e Estados²⁸. de fato, o princípio da subsidiariedade se associa a dois outros princípios da ordem constitucional federal: ao da repartição de competências e ao da proporcionalidade²⁹. Numa leitura associada a estes dois princípios, a subsidiariedade deve garantir que a ação da União não pode exceder o necessário para atingir os objetivos pretendidos, sempre respeitando as competências estaduais e locais previstas na Constituição³⁰. Em síntese, a subsidiariedade é princípio próprio do constitucionalismo, por servir ao fim último de defesa dos indivíduos contra excessos do poder estatal.

A ideia de subsidiariedade remonta do pensamento clássico grego, tendo sido também objeto de estudo dos pensadores tanto do Constitucionalismo Medieval quanto do Constitucionalismo Moderno. No entanto, ganhou notoriedade no pensamento político europeu, nos anos 1930, como resultado da doutrina social católica, que enfatizava a defesa dos direitos individuais frente a regimes totalitários³¹. Segundo esta leitura, baseada na tríade “personalidade, solidariedade e subsidiariedade”³², os direitos individuais são direitos naturais, ou seja, bens

26 GARCIA, Emerson. **Conflito entre normas constitucionais**: esboço de uma teoria geral. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

27 LEUNIG, 2015, p. 27.

28 HALBERSTAM, 2009, p. 47.

29 HÖFFE, Otfried. Subsidiarität als Gesellschafts- und Staatsprinzip. *Swiss Political Science Review*. Zurique. v. 3. n. 3. 1997, p. 27.

30 HORTA, 2002, p. 159.

31 HALBERSTAM, 2009, p. 34.

32 HÖFFE, 1997, p. 6.

inerentes apenas aos indivíduos. Consequentemente, o governo central deve agir tão somente quando as instituições mais próximas dos indivíduos não possuírem a devida competência³³.

Passou décadas sendo objeto de raras discussões até a década de 1980, quando se “reabilita” em três campos diferentes: nas teorias de política social; na política europeia; e no pensamento comunitarista dos EUA. Nesses três âmbitos a subsidiariedade ressurgue como um princípio de gestão de crises entre a Sociedade e a Política³⁴.

Com efeito, a subsidiariedade é princípio que se destaca no Direito da União Europeia, assumindo a condição de princípio basilar da relação entre a União e seus Estados-Parte³⁵.

Além da União Europeia, a subsidiariedade recebe importantes aplicações em modelos constitucionalistas federativos – como, por exemplo, nos EUA, na Alemanha e no Brasil, na condição de norte interpretativo ou mecanismo de restrição do poder central³⁶ – bem como no direito internacional, particularmente quanto às regras de jurisdição dos tri-

33 CALABRESI, Steven G.; BICKFORD, Lucy D. “Federalism and Subsidiarity: perspectives from U.S. Constitutional Law”. In: FLEMING, James E.; LEVY, Jacob T. **Federalism and subsidiarity**. New York/London: New York University Press, 2014, pp. 125-126.

34 HÖFFE, 1997, pp. 1-2.

35 O princípio da subsidiariedade está previsto no artigo 5(3) do Tratado da União Europeia nos seguintes termos: “Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União. As instituições da União aplicam o princípio da subsidiariedade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Os Parlamentos nacionais velam pela observância do princípio da subsidiariedade de acordo com o processo previsto no referido Protocolo”. UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia**. 2009. Disponível em: < <https://eur-lex.europa.eu>>. Acesso em: 23 abr. 2020.

36 HALBERSTAM, 2009, pp. 44-45.

bunais internacionais³⁷. Em comum, são espaços em que a autoridade é dispersa entre entidades centrais e não centrais, com o propósito de descentralizar o poder em termos de autonomia e competitividade. Na verdade, essas diferentes aplicações traduzem as diversas teorias sobre a subsidiariedade, quais sejam, o pensamento de Johannes Althusius, o personalismo católico e o federalismo econômico dos EUA, que abrangem os ideias de liberdade, justiça e eficiência, respectivamente.³⁸

A doutrina identifica critérios para determinar a aplicação da subsidiariedade em espaços de múltiplas esferas de decisão, isto é, parâmetros que possam constatar a capacidade do ente subnacional de atender à atividade. São eles: capacidade financeira (critério ligado ao ideal de eficiência); especialidade da tarefa, quando esta afeta grupos sociais específicos em determinadas regiões ou localidades; e adequação de lançar a tarefa à competitividade entre os entes subnacionais.³⁹

Como visto a subsidiariedade reconhece o direito natural dos indivíduos de resolver seus problemas no estágio de governo mais próximo deles. Dessa premissa resultam vantagens, próprias de um modelo de descentralização qualificada, quais sejam: o incremento da liberdade política de entidades subnacionais; a prestação de contas melhorada, o que acarreta maior qualidade da gestão pública; a flexibilidade e a capacidade de resposta do governo às demandas reais da população; a

37 A regra do esgotamento dos recursos internos, característica do direito internacional dos direitos humanos, estabelece que órgãos internacionais de proteção da pessoa humana devem atuar de forma subsidiária ao direito nacional em respeito à soberania dos Estados. Ao lado disso, a noção de subsidiariedade é também verificada na aplicação da teoria da margem de apreciação pela Corte Europeia de Direitos Humanos, visto que permite a consideração de questões sensíveis ligadas às tradições regionais em suas decisões. Em outros termos, “mediante a margem de apreciação a Corte logra respeitar processos democráticos domésticos”. FOLLESDAL, Andreas. “Competing conceptions of subsidiarity”. In: FLEMING, James E.; LEVY, Jacob T. *Federalism and subsidiarity*. New York/London: New York University Press, 2014, p. 225.

38 FOLLESDAL, 2014, pp. 214-218.

39 LEUNIG, 2015, p. 30.

preservação de identidades culturais e sociais locais; e, com isso, a promoção da diversidade e o fortalecimento de cidades, enquanto esfera de governo mais próxima do cidadão⁴⁰.

A subsidiariedade como princípio que favorece a alocação de poderes e atribuições aos entes subnacionais fomenta a competição entre eles na busca das melhores práticas e políticas públicas. Por conseguinte, a subsidiariedade estimula a inovação em políticas, uma vez que oportuniza aos governos regionais e locais adaptar ou alterar as políticas centrais para a satisfação de preferências diversas, o que encoraja a formação de práticas governamentais mais eficientes. O resultado é a transformação dos entes subnacionais (estados, municípios etc.) em verdadeiros “laboratórios de políticas”.⁴¹

Portanto, a subsidiariedade logra equilibrar competição e cooperação. Por um lado, incentiva a competição entre os entes subnacionais para assumir competências e atrair investimentos e cidadãos, o que poderia denotar um cenário de fragmentação disruptiva, com lacuna e sobreposição de ações. Contudo, por outro lado, assegura a função de apoio do governo central, em casos que regiões ou localidades não demonstrem a capacidade de atender a tarefa ou necessitam a complementariedade da ação central para realizá-la. Assim, “a alocação de competências dentro de um regime de subsidiariedade supõe ser flexível e sensível ao contexto”⁴².

40 CALABRESI; BICKFORD, 2014, p. 136.

41 BEDNAR, Jenna. “Subsidiarity and Robustness: building the adaptive efficiency of federal systems”. In: FLEMING, James E.; LEVY, Jacob T. **Federalism and subsidiarity**. New York/London: New York University Press, 2014, p. 239. Exemplo bem-sucedido de experimentação de novas políticas em nível local no federalismo brasileiro é a proibição do fornecimento de canudos plásticos em bares e restaurantes. Iniciada no Município do Rio de Janeiro e adotada posteriormente por outras cidades.

42 LEVY, Jacob T. “The constitutional entrenchment of federalism”. In: FLEMING, James E.; LEVY, Jacob T. **Federalism and subsidiarity**. New York/London: New York University Press, 2014, p. 336.

Em vista do exposto, nota-se que subsidiariedade e federalismo são temas inter-relacionados. Em particular, argumenta-se que o constitucionalismo federativo é o campo de aplicação primária da subsidiariedade⁴³. Outrossim, a subsidiariedade é qualificada como a “alma do federalismo”⁴⁴. Como anteriormente apontado são princípios de descentralização política e, por consequência, ambos são teorias aptas a conciliar unidade e diversidade num mesmo espaço territorial.

Entretanto, como ressaltado no final da seção anterior, existem diferenças marcantes entre os dois institutos, que identificam a subsidiariedade como o princípio mais adequado para gerir os efeitos de crises globais. São elas: ao contrário do federalismo, em regimes de subsidiariedade não há a proeminência de um ente sobre os demais; o federalismo enfatiza a chamada “autonomia negativa”, ao revés a subsidiariedade promove deveres de assistência e apoio entre os diferentes níveis de governo (“autonomia positiva”); por último, em razão de possuir o valor da solidariedade em suas raízes, a subsidiariedade é aberta a esquemas de cooperação internacional e global⁴⁵.

A próxima e última seção demonstra como o princípio da subsidiariedade evidencia a importância do poder local na gestão dos graves efeitos produzidos por cenários de crise global.

3. A subsidiariedade como promotora do poder local em tempos de crise global

A terceira seção investiga a subsidiariedade como alternativa para gerir os efeitos de crises globais em sociedades regidas por diferentes níveis de governo, considerando o caso do federalismo brasileiro no enfrentamento da pandemia da COVID-19. Será visto que a subsidiarieda-

43 CALABRESI; BICKFORD, 2014, p. 127.

44 BEDNAR, 2014, p. 231.

45 BLANK, 2010, p. 511.

de incentiva iniciativas locais importantes para a superação de crises e compatíveis com a necessária unidade legal e de ação a ser assegurada pelo poder central.

A governança global multinível é usualmente descrita como o processo de tomada e de implementação de decisões que envolve múltiplas esferas de poder (supranacionais, internacionais, nacionais, regionais e locais) e se origina, sobretudo, dos processos de globalização e urbanização recentes. Imigração, mudança climática e pandemias são exemplos de desafios globais contemporâneos – associados a estes mesmos processos – que demandam uma efetiva concertação entre todas aquelas esferas decisórias.⁴⁶

Nesta nova ordem global as cidades possuem uma posição proeminente. O processo de urbanização acarretou o deslocamento de poder político e econômico aos governos locais responsáveis pela gestão dessas áreas urbanas. Em alguns casos, as cidades se transformam em verdadeiras metrópoles, onde surgem novas identidades, entidades e centros de poder⁴⁷. Junto com o desenvolvimento irrompem problemas de ordem social, econômica e ambiental, cuja solução não conta, em regra, com a assistência do poder central.⁴⁸

É neste contexto que as cidades têm a aptidão de se revelarem como espaços de democracia, eficiência e inovação. O poder central, cada vez mais visto como burocrático e distante do cidadão, perde terreno para o poder local, mais próximo dos indivíduos, comunidades e outras associações. Mediante uma liderança responsiva e boas práticas de partici-

46 BLANK, 2010, p. 512-513.

47 DILL, Guenter. “O município em tempos de globalização”. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. Série Debates n. 22. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 217-219.

48 BLANK, 2010, p. 516-517.

pação cidadã⁴⁹, as cidades passam a conduzir experimentos bem-sucedidos de programas econômicos, ambientais e de proteção de minorias e, com isso, assumem um papel especial na governança global.⁵⁰

A subsidiariedade é um princípio de gestão de crises⁵¹ e, por isso, mais bem adequada para articular as diversas esferas de decisão da governança multinível no enfrentamento de problemas globais. Por um lado, reconhece o valor igual aos diferentes espaços de poder e, por outro, propugna a preferência de instâncias locais para a resolução de problemas. Disso resulta que a subsidiariedade se distingue como um convite ao protagonismo do poder local, disposto à experimentação de novas políticas, na tentativa de se acomodar à volatilidade própria da globalização.

Contudo, em regra, as cidades não possuem status constitucional de ente autônomo nas Federações. Na maioria dos casos, são meras descentralizações dependentes dos Estados-membros. O princípio da subsidiariedade serve de argumento para fundamentar a inclusão das cidades em modelos constitucionais federativos, fomentando o chamado “federalismo profundo” (*deep federalism*) que leva a sério o papel de cidades e municípios.⁵²

O federalismo brasileiro é um caso de federalismo profundo. Com efeito,

não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta

49 A legitimidade das decisões locais se fundamenta na proximidade entre poder local e indivíduos que, por sua vez, deriva transparência e melhor motivação das decisões, ocasionando gestão pública e deliberação cidadã de qualidade. Vale dizer, “decisões tomadas próximas às pessoas por elas afetadas são legítimas, por lhes tratarem como cidadãos autônomos”. KING, 2014, p. 301-307.

50 BLANK, 2010, p. 552-553.

51 HÖFFE, 1997, p. 2.

52 KING, 2014, p. 295-297.

da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988 [...] ⁵³. ⁵⁴

Entretanto, o Federalismo municipal brasileiro não é livre de falhas. Há uma grande disparidade orçamentária entre os Municípios e, na prática, a escassez de recursos financeiros para prestar seus próprios serviços e gerir sua estrutura administrativa configura um problema constante durante todo o regime republicano. A criação de mecanismos federativos de redistribuição, para fins de atenuação das desigualdades regionais, acaba gerando a dependência municipal às transferências federais. ⁵⁵

Ciente de tais dificuldades estruturais históricas o Constituinte de 1988 adota o modelo cooperativo para o federalismo brasileiro. O federalismo cooperativo é aquele em que “o Estado federal legisla ou define as bases gerais da legislação e os Estados executam ou desenvolvem as bases gerais” ⁵⁶. O federalismo cooperativo associa-se ao chamado federalismo horizontal e difere-se do federalismo dual, cuja característica principal é a clara delimitação de competências entre a União e Estados: cada um lado a lado editando e executando as leis de suas respectivas esferas de competência ⁵⁷.

O federalismo cooperativo é de caráter democrático. Isso é evidenciado pelo fato de ser adotado por constituições redemocratizantes, tal como a Lei Fundamental Alemã de 1949 e a Constituição Federal

53 BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 355.

54 É bem verdade que existe corrente doutrinária que nega a condição do Município enquanto ente da Federação. Não obstante, é dominante a visão de que o federalismo brasileiro seja tridimensional baseado na garantia institucional da autonomia municipal enquanto princípio constitucional sensível. LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. “Art. 29”. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 783.

55 BARACHO, 1985, p. 178-180.

56 MIRANDA, 2015, p. 160.

57 HALBERSTAM, 2009, p. 46-47.

Brasileira de 1988. No Brasil, apresenta como propósito principal a equalização das desigualdades estruturais presentes na Federação. Nesta perspectiva, a Constituição Federal de 1988 prevê, por exemplo, mecanismos de cooperação entre os entes no amplo rol de competências comuns do artigo 23, bem como a constitucionalização administrativa das Regiões no artigo 43⁵⁸.

Ao espírito cooperativo do federalismo brasileiro alemão e brasileiro se opõe o competitivo do federalismo dos EUA, cujos entes são estimulados a formular melhores políticas públicas para competir entre si por cidadãos e recursos⁵⁹. Na verdade, toda Federação admite conflito e disputa entre os seus entes, ainda que alguns modelos mais que outros. Isso porque a Federação é um espaço de convivência entre esferas de poder autônomas. É a Constituição Federal a garantidora da unidade harmônica entre os entes da Federação, ao prever mecanismos efetivos de resolução de conflitos e um sólido sistema de repartição de competências. O sistema de divisão de competências de qualquer Federação deve partir do pressuposto de que não existe hierarquia entre os entes federativos. As diferentes esferas de poder (central, regional e local) são “dotadas de esferas distintas de atuação, vale dizer, de competências diferenciadas”⁶⁰.

Modelos federativos que reconhecem um status especial às cidades são influenciados pelo princípio da subsidiariedade⁶¹. É o caso do federalismo brasileiro. A noção de subsidiariedade é presente no direito constitucional brasileiro desde a Constituição de 1934 com a instituição das competências supletivas dos Estados-membros. A legisla-

58 BONAVIDES, 2016, p. 365-366.

59 CAMARGO, Aspásia. “Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha”. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. Série Debates n. 22. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 87-88.

60 LIMA, 2013, p. 783.

61 BLANK, 2010, p. 550.

ção estadual supletiva ou complementar também foi reconhecida nas Constituições de 1946 e de 1967. Porém, foi com a Constituição de 1988 que se alcançou “a forma mais avançada da inclusão da subsidiariedade” no federalismo brasileiro, notadamente com a adoção das chamadas competências concorrentes, sob a inspiração do federalismo cooperativo alemão.⁶²

É, de fato, o largo campo das competências concorrentes o terreno perfeito para a aplicação do princípio da subsidiariedade. Neste domínio a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal possuem competência para legislar, mas sob condições distintas. Quer dizer, a União estabelece bases, diretrizes e princípios gerais que servem de norte para o sistema jurídico, enquanto os demais entes editam normas específicas de forma a atender suas peculiaridades.

Dentro de um regime de subsidiariedade esta alocação de competências conjuga, simultaneamente, unidade com flexibilidade e sensibilidade aos contextos regionais e locais. Com efeito, “no federalismo contemporâneo, a legislação concorrente tornou-se o domínio predileto para o desenvolvimento e ampliação dos poderes legislativos do Estado-membro e do Município”⁶³. Em particular, no que diz respeito à competência legislativa municipal, predomina a realização do interesse local, com o respeito à legislação federal e estadual existente⁶⁴.

A partir dessas características vale examinar a capacidade de resposta do federalismo brasileiro à pandemia da COVID-19, destacando a função da subsidiariedade como princípio de gestão de crises e promotora do poder local. A atual crise sanitária global constitui em verdadeiro desafio ao federalismo não somente no Brasil, mas também em outros países, como a Alemanha e os EUA.

62 HORTA, 2002, p. 163.

63 HORTA, 2002, p. 164.

64 LIMA, 2013, p. 787.

O quadro pandêmico exige uma política coordenada entre os entes da Federação brasileira: no campo da competência concorrente no tema da defesa da saúde, sob o regime da subsidiariedade, a União deve editar normas gerais, ao passo que Estados e Municípios devem editar normas específicas para atender as suas peculiaridades. Para assegurar a unidade normativa, nesse exercício de competência, há limites a serem respeitados por todos os entes envolvidos. Logo, a União não deve detalhar na legislação geral, de forma a invadir o poder legislativo concorrente e suplementar dos Estados-Membros e dos Municípios, respectivamente. Outrossim, Estados e Municípios não podem editar normas que contrariem a norma geral federal (“bloqueio de competências”)⁶⁵.

A atuação da União na edição de normas gerais é crucial para a garantia de resposta efetiva à crise⁶⁶. Desde o início da pandemia Estados e Municípios adotaram diferentes ações e legislações – sejam restritivas, sejam flexíveis – como resposta à crise, consoante seus contextos regionais e locais. Para garantir a uniformidade de reação da Federação frente à crise foi editada a Lei Federal Nº 13.979 no dia 6 de fevereiro de 2020, cujo artigo 3º e seu §1º dispõem:

65 MAFFINI, Rafael. COVID-19: análise crítica da distribuição constitucional de competências. *Revista Direito e Práxis*. Rio de Janeiro, 2020, pp. 7-9. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/49702/33142?fbclid=IwAR0Ao4G3JWbqYAL9dMhhojBBuS_3ivP58HoM6uJPu1Q-guyk6WIdQcGBL5rA>. Acesso em: 8 abr. 2020.

66 A pandemia da COVID-19 notabilizou as dificuldades históricas do federalismo dual dos EUA em coordenar as ações dos entes locais em tempos de crise da saúde pública. de acordo com o federalismo horizontal, em matéria de saúde pública o governo federal não deve interferir nas decisões dos entes subnacionais, a não ser que solicitem assistência ou a pandemia ultrapasse os limites estaduais. Quer dizer, a resposta central surge como uma reação a eventuais políticas ineficientes estaduais ou locais, e não como uma iniciativa central prévia de uniformidade de ações. CONNORS, Kyle. Federalism and Contagion: reevaluating the role of the CDC. *Akron Law Review*. Forthcoming. 2020, p. 11. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3555888>>. Acesso em: 25 abr. 2020.

Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas: I- isolamento; II- quarentena; III- determinação de realização compulsória de: a) exames médicos; b) testes laboratoriais; c) coleta de amostras clínicas; d) vacinação e outras medidas profiláticas; ou e) tratamentos médicos específicos; IV- estudo ou investigação epidemiológica; V- exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver; VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de: a) entrada e saída do País; e b) locomoção interestadual e intermunicipal; VII - requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; e VIII - autorização excepcional e temporária para a importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa, desde que: a) registrados por autoridade sanitária estrangeira; e b) previstos em ato do Ministério da Saúde. § 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas **com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde** e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.⁶⁷ [grifo da autora]

Tal dispositivo deve ser lido à luz do princípio da subsidiariedade. Por conseguinte, Estados e Municípios devem ter prioridade de atuação específica, para atender às demandas de sua população, que variam segundo fatores socioeconômicos do ente (densidade populacional e es-

67 BRASIL. Lei Nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm>. Acesso em: 30 abr. 2020.

trutura dos serviços de saúde, entre outros), contanto que em respeito à legislação federal.

Conforme o fenômeno do bloqueio de competências normas estaduais, distritais e municipais contrárias à legislação federal são inconstitucionais e, por consequência, devem ter seus efeitos suspensos. Da mesma forma, o exercício das competências administrativas dos Estados, Distrito Federal e Municípios – nos termos do artigo 23 da Constituição Federal – no campo da defesa da saúde deve respeitar as diretrizes da norma geral da União, qual seja, a Lei Nº 13.979/20.

Seguindo esta linha, o Ministro Dias Toffoli manteve a suspensão do Decreto do Município de Santo André que limitava a circulação de pessoas com mais de 60 anos e, da mesma forma, do Decreto do Município de Umarama que determinava toque de recolher entre as 21h e as 5h como medida de prevenção ao coronavírus. Isso porque “ambos decretos não estavam baseados em fundamentação técnica e, portanto, não ocorreram de forma coordenada com as determinações do Ministério da Saúde, conforme legislação federal pertinente⁶⁸.

O federalismo cooperativo, no âmbito de suas competências concorrentes, sob o regime da subsidiariedade, é apto a garantir uma política de gestão de crise efetivamente articulada, desde que as respectivas jurisdições – federal, estadual e local – respeitem seus limites de atuação. Isso não vale tão somente para os entes subnacionais, como explicitado nos exemplos acima, mas também ao ente central. Logo, o governo central não deve se quedar inerte, mas antes assistir de forma coordenada aos governos subnacionais e editar normas gerais bem delimitadas de

68 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mantida suspensão de decreto que restringia circulação de pessoas com mais de 60 anos em Santo André. 20 de abril de 2020. STF Notícias. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441708ip=UN>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

acordo com a ciência e os regulamentos internacionais de saúde, sob risco de ilegalidade⁶⁹.

Nesse contexto, houve o receio de que o governo federal determinasse, mediante decreto, o fim ou o relaxamento das regras de confinamento social em todo País antes do período considerado adequado pelas autoridades de saúde. Caso tal ato ocorresse, em virtude do explicado acima, ele seria objeto de controle judicial. Portanto, os entes subnacionais só devem obediência ao poder central, desde que seus atos sejam respaldados em fundamentos científicos e estatísticos, conforme determina a própria Lei Nº 13.979, no §1º do seu artigo 3º.⁷⁰ Nesse sentido, o Ministro Alexandre de Moraes deferiu liminar na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) Nº 672, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil contra ações e omissões do Poder Executivo Federal durante a crise da COVID-19:

[...] não compete ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais e no âmbito de seus territórios, adotaram ou venham a adotar importantes medidas restritivas que são reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de

69 Serve de exemplo a decisão da Justiça Federal de suspender a eficácia do Decreto Nº 10.292 da Presidência da República, de 25 de março de 2020, que incluía as atividades religiosas como serviço essencial a não ser suspenso durante a pandemia. Conforme a decisão tal disposição viola o direito fundamental à saúde e as orientações da Organização Mundial de Saúde. FABRINI, Fábio. Justiça proíbe de novo eventos religiosos durante a pandemia. *Folha de São Paulo*. 2 de abril de 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/04/justica-proibe-de-novo-eventos-religiosos-durante-a-epidemia.shtml>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

70 MAFFINI, 2020, p. 20.

óbitos, como demonstram a recomendação da Organização Mundial de Saúde (OMS) e vários estudos técnicos científicos.⁷¹

Em vista do exposto nota-se a importante função do Supremo Tribunal Federal na resolução de conflitos federativos. Por reconhecer a subsidiariedade como princípio que rege o exercício das competências concorrentes e suplementares, garante a capacidade de adaptação dos entes subnacionais a crises globais com base em suas respectivas realidades, com observância das normas centrais.

Desta forma, permite ao poder local experimentar novas políticas públicas de gestão da crise, que se provam eficientes e passam a ser replicadas em localidades diferentes. É o caso da obrigatoriedade do uso de máscaras em transportes públicos e privados, em consonância com as orientações de órgãos técnico-científicos. O fomento de tais práticas é reflexo do que o regime da subsidiariedade propicia em termos de gestão de crise: coordenação central de ações aliada à liberdade política local.

Conclusões

Em razão dos efeitos e processos decorrentes da globalização importa a discussão sobre qual modelo de descentralização política melhor se adequa aos desafios da sociedade civil transnacional. Com base na literatura especializada o presente trabalho partiu da hipótese de que o princípio da subsidiariedade constitui mecanismo para gerir os desafios produzidos por crises globais. Isso pelo motivo de se tratar de modelo que organiza as relações entre diferentes centros de poder de maneira pragmática e, ao mesmo tempo, dinâmica.

71 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ministro assegura que estados, DF e municípios podem adotar medidas contra pandemia. 8 de abril de 2020. STF Notícias. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441075&ori=1>>. Acesso em: 12 abr. 2020.

Enquanto concretização do constitucionalismo, a subsidiariedade limita o poder central, enfatizando a primazia de iniciativas e políticas locais. Aplicada a modelos federalistas a subsidiariedade logra promover sensibilidade às realidades locais e, simultaneamente, gerir conflitos de forma coordenada, assegurando a unidade político-jurídica do Estado.

A subsidiariedade encontra boa potencialidade de expressão em esquemas de federalismo cooperativo fundamentado na autonomia político-constitucional das cidades, como é o caso do federalismo brasileiro. A crise global sanitária decorrente da pandemia da COVID-19 apresenta desafios ao federalismo. A alocação de competências entre poderes central e não centrais passa a envolver inúmeras controvérsias, que produzem, por sua vez, conflitos entre a legislação central e local.

Nesse contexto de crise a subsidiariedade demonstra sua função primordial de manter o equilíbrio entre as diretrizes gerais de coordenação e assistência do governo central e a liberdade de agir do poder local. Com isso, assegura a sobrevivência da união criada pela Federação, num cenário de governança global multinível, em que as cidades são protagonistas na articulação política direta com indivíduos e demais atores da sociedade civil.

Referências

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecilia Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. *O que é justiça ambiental?* Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Descentralização do poder: Federação e Município. *Revista de Informação Legislativa*. n. 85. Brasília. 1985, 151-184.

BECK, Ulrich. *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós, 2008.

BEDNAR, Jenna. "Subsidiarity and Robustness: building the adaptive efficiency of federal systems". In: FLEMING, James E.; LEVY, Jacob T. *Federalism and subsidiarity*. New York/London: New York University Press, 2014, 231-256.

BLANK, Yishai. Federalism, Subsidiarity, and the role of local governments in an age of global multilevel governance. *Fordham Urban Law Journal*. v. 37. n. 2. 2010, 509-558.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BRASIL. **Lei Nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm>. Acesso em: 30 abr. 2020.

CALABRESI, Steven G.; BICKFORD, Lucy D. “Federalism and Subsidiarity: perspectives from U.S. Constitutional Law”. In: FLEMING, James E.; LEVY, Jacob T. **Federalism and subsidiarity**. New York/London: New York University Press, 2014, 123-189.

CAMARGO, Aspásia. “Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha”. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. Série Debates n. 22. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, 69-94.

CONNORS, Kyle. Federalism and Contagion: reevaluating the role of the CDC. **Akron Law Review**. Forthcoming. 2020, 1-17. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3555888>>. Acesso em: 25 abr. 2020.

DILL, Guenter. “O município em tempos de globalização”. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. Série Debates n. 22. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, 217-223.

FABRINI, Fábio. Justiça proíbe de novo eventos religiosos durante a pandemia. **Folha de São Paulo**. 2 de abril de 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/equilibriosaude/2020/04/justica-proibe-de-novo-eventos-religiosos-durante-a-epidemia.shtml>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

GARCIA, Emerson. **Conflito entre normas constitucionais: esboço de uma teoria geral**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

HALBERSTAM, Daniel. „Federal powers and the principle of subsidiarity”. In: AMAR, Vikram David; TUSHNET, Mark. V. (eds.). **Global Perspectives on Constitutional Law**. New York/Oxford: Oxford University Press, 2009, 34-97.

FOLLESDAL, Andreas. “Competing conceptions of subsidiarity”. In: FLEMING, James E.; LEVY, Jacob T. **Federalism and subsidiarity**. New York/London: New York University Press, 2014, 214-230.

HÖFFE, Otfried. Subsidiarität als Gesellschafts- und Staatsprinzip. **Swiss Political Science Review**. Zúrique. v. 3. n. 3. 1997, 1-31.

HORTA, Raul Machado. Federalismo e princípio da subsidiariedade. **Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas**. Rio de Janeiro. v. 18. n. 21. 2002, 153-167.

KING, Loren. “Cities, subsidiarity, and federalism”. In: FLEMING, James E.; LEVY, Jacob T. **Federalism and subsidiarity**. New York/London: New York University Press, 2014, 291-331.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

LEUNIG, Sven. Subsidiarität als Kompetenzverteilungsregel im deutschen Föderalismus? *Aus Politik und Zeitgeschichte*. v. 65, n. 28-30. Berlim. 2015, 24-30.

LEVY, Jacob T. “The constitutional entrenchment of federalism”. In: FLEMING, James E.; LEVY, Jacob T. **Federalism and subsidiarity**. New York/London: New York University Press, 2014, 332-360.

LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto. “Art. 29”. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013, 782-789.

MAFFINI, Rafael. COVID-19: análise crítica da distribuição constitucional de competências. *Revista Direito e Práxis*. Rio de Janeiro, 2020, 1-26.

MINHOTO, Antonio Celso Batista. Federalismo, estado federalista e a revalorização do município. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. v. 3, n. 2. Brasília. 2013, 52-64.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. **Folha Informativa – COVID-19**. 2020. Disponível em: <www.paho.org/bra/index/php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875>. Acesso em: 25 abr. 2020.

PETERS, Anne. “Global Constitutionalism”. In: GIBBONS, Michael T. (Ed.). **The Encyclopedia of Political Thought**. Malden: Wiley Blackwell, 2015, 1-4.

SCHULTE, Felix. Frieden durch Föderalismus. *Aus Politik und Zeitgeschichte*. v. 65, n. 28-30. Berlim. 2015, 36-40.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mantida suspensão de decreto que restringia circulação de pessoas com mais de 60 anos em Santo André. 20 de abril de 2020. *STF Notícias*. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441708ip=UN>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ministro assegura que estados, DF e municípios podem adotar medidas contra pandemia. 8 de abril de 2020. *STF Notícias*. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441075&ori=1>>. Acesso em: 12 abr. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia. 2009. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu>>. Acesso em: 23 abr. 2020.

WORLDHEALTHORGANIZATION. Globalcrisis–Globalsolutions. 2002. Disponível em: <<https://www.who.int/csr/resources/publications/ihr/whocdsgar20024.pdf?ua=1>>. Acesso em: 24 abr. 2020.

Eleonora Mesquita Ceia · Doutora em Direito pela Universidade de Saarland. LL.M. em Direito Europeu pelo Europa-Institut da Universidade de Saarland. Ex-bolsista da Fundação Konrad Adenauer. Professora Titular de Direito Constitucional e Direito Internacional Público do Centro Universitário Ibmecc-RJ.

As mudanças na lei eleitoral para 2020, incluindo a biometria

Renato Ribeiro de Almeida
Kaleo Dornaika Guaraty

Resumo

As transformações da sociedade são um desafio urgente e constante ao direito eleitoral brasileiro. O Brasil se destaca pelo vasto contingente populacional votante, o que demanda estratégias para uma coleta de votos mais ágil e segura. A tecnologia surge como uma ferramenta fundamental no processo de escolha de candidatos, com destaque para o uso da identificação biométrica do eleitor. Além da biometria, outros temas eleitorais são afetados pelo desenvolvimento tecnológico, como a propaganda por internet, o financiamento virtual de campanhas, os perigos das “Fake News”, dentre outros. O artigo debate ainda algumas propostas que ganharam espaço nas discussões dos Tribunais Superiores, como a possibilidade de candidaturas avulsas.

Abstract

The transformations of society are an urgent and constant challenge to Brazilian electoral law. Brazil stands out for the voting population contingent wide, which requires strategies for a more agile and secure votes collection. Technology appears as a fundamental tool in the process of choosing candidates, with emphasis on the use of the biometric identi-

fication of the voter. Besides, other electoral issues are affected by technological development, such as internet advertising, virtual campaign financing, the dangers of “Fake News”, among others. This article also discusses some proposals that gained ground in the discussions of the Superior Courts, as the possibility of independent candidates.

Introdução

Um dos princípios e preocupações fundamentais do Direito Eleitoral – e com ele, a Justiça Eleitoral Brasileira – é a celeridade. O tempo disponível para a realização de todo o processo eleitoral é relativamente curto, iniciando-se nas convenções eleitorais (normalmente em meados de julho) e terminando no dia da votação, sempre no primeiro domingo de outubro do ano eleitoral. O desafio se mostra ainda maior quando constatadas as dimensões continentais do país. Com a 5ª maior população mundial e obrigatoriedade do voto para todos os cidadãos, nacionais, maiores de 18 anos, o Brasil realiza a cada dois anos um dos maiores eventos burocráticos do mundo. Esse desafio propulsiona a Justiça Eleitoral a pensar em alternativas cada vez mais inovadoras para as eleições.

O uso da biometria

Foi assim que, em 2008, surgiu a proposta de modernização do processo eleitoral com a implantação do Programa de Identificação Biométrica, utilizando-se da tecnologia para reconhecimento individual do eleitor, baseada em dados biométricos (impressões digitais).

A proposta se desenvolveria em etapas. Na época, foi pensado um projeto piloto, com pouco mais de 40 mil eleitores nos municípios de Colorado do Oeste (RO), São João Batista (SC) e Fátima do Sul (MS). Tanto o cadastramento biométrico quanto o reconhecimento das digitais durante as eleições foram bem-sucedidas, dando ensejo a ampliação do projeto. Em seguida, estendeu-se para 60 cidades de 23 estados que

passaram pela revisão do eleitorado. Assim, 1,1 milhão de eleitores participaram das eleições gerais de 2010 mediante a identificação pelas de impressões digitais. Após um acordo de cooperação firmado entre o TSE e o Ministério da Justiça (MJ), houve uma nova ampliação dos dados biométricos e no pleito municipal de 2012, com a implementação da assinatura digital, o voto por biometria alcançou 7,7 milhões de eleitores de 299 municípios de 24 Estados, número que cresceria para 21 milhões nas eleições gerais de 2014. A evolução não parou por aí. Em 2017, com a Lei nº 13.444, foi criada a Identificação Civil Nacional (ICN). O objetivo era identificar o brasileiro de forma mais ampla: apontar suas relações tanto públicas quanto privadas, dentro dos limites legais. Seriam utilizados tanto os dados biométricos da JE quanto as bases de dados do Sistema Nacional de Informações do Registro Civil (SIRC) – criado pelo Poder Executivo Federal – e da Central Nacional de Informações do Registro Civil – instituída pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), reunindo um enorme cruzamento de informações sobre o cidadão brasileiro. Em 2018, haviam 87.363.098 eleitores com identificação biométrica, (59,31% do eleitorado, num total de 147.306.275) em 2.793 municípios (48,65% do total, de 5.570). Segundo informa o TSE para as eleições de 2020, mais de 117 milhões possuem o cadastramento dos dados biométricos. A previsão da Justiça Eleitoral é a de concluir a coleta das digitais em todo o país até 2022, permitindo que todos os 147 milhões de eleitores votem de forma mais rápida e segura.

Havia dois problemas a serem resolvidos pelo uso da nova tecnologia: primeiro, a identificação do eleitor, etapa preliminar e fundamental do processo eleitoral; segundo, as técnicas que detectam a duplicidade das inscrições no Cadastro Eleitoral, impedindo votações múltiplas. Além do registro e identificação das digitais, há também o Sistema Automatizado de Identificação por Impressões Digitais, ou Automated Fingerprint Identification System (AFIS), que permite a comparação de impressões pelo confronto Todos Contra Todos, ou, como denominado no meio técnico, 1:N.

Os benefícios do uso da biometria são a garantia de habilitação do eleitor para votar de modo mais rápido e seguro em relação à conferência de documentos de identificação – procedimento que dependia da análise humana, sempre passível de falhas – e ao controle por parte de delegados e fiscais de partidos políticos.

Novidades para o uso da Internet

Mas as inovações e adaptações tecnológicas da Justiça Eleitoral não param por aí. As últimas eleições foram marcadas pelo intenso envolvimento do eleitor nas redes sociais. A internet se tornou um novo terreno para a atuação eleitoral no âmbito das campanhas, levando a necessidade de novas regras e maior controle das atitudes dos candidatos no meio virtual. Sendo assim, cabe perguntar, quais os limites da campanha virtual? Quando começa? Qual o conteúdo permitido? de que forma pode ser apresentado?

Segundo o inciso I do artigo 36-A, não configura propaganda antecipada a participação de filiados a partidos políticos ou de pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na internet, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos¹. O inciso foi elaborado originalmente para tratar da propaganda em emissoras de rádio e televisão, cujo regime de concessão pública demanda o dever de tratamento isonômico. Cabe-nos questionar de que modo a isonomia é aplicável a canais gratuitos de exibição de ideias na internet, como é o caso dos “youtubers”. Eis um dos grandes desafios do Direito Eleitoral, posto que é recente e inovadora a utilização decisiva da internet como meio de propaganda política. O TSE vem confirmando que sendo os provedores de internet privados, bem como

1 O uso do aplicativo Whatsapp não caracteriza propaganda eleitoral extemporânea se for o pedido de votos realizado em ambiente restrito, ou seja, por meio de grupos formulados para esse fim (Ac.-TSE, de 7.5.2019, no REspe nº 13351).

o são os principais canais de transmissão (Google, Facebook, Youtube, etc)², não se exige deles que haja igualdade em tempo ou oportunidades de aparição entre os candidatos³.

Também se permite que, mesmo antes do dia 15 de agosto, início legal das campanhas, canais de Internet veiculem a realização de prévias partidárias e a respectiva distribuição de material informativo, a divulgação dos nomes dos filiados que participarão da disputa, a realização de debates entre os pré-candidatos e a divulgação de posicionamento pessoal sobre questões políticas, inclusive nas redes sociais, privilegiando a interpretação conforme a livre manifestação de pensamento. Também se aduz que não seria razoável (talvez nem mesmo possível) controlar as manifestações difusas que ocorrem pelas redes sociais e aplicativos de mensagens instantâneas.

No que diz respeito à forma como a propaganda na internet é apresentada, a Lei das Eleições determina como os candidatos e candidatas devem se utilizar das diferentes ferramentas digitais. São lícitas as seguintes formas de propaganda na Internet: em sítio do candidato, com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de Internet estabelecido no país ; em sítio do partido ou da coligação, com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de Internet estabelecido no país; por meio de mensagem eletrônica para endereços cadastrados gratuitamente pelo candidato, partido ou coligação ; por meio de blogs, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e aplicações de Internet assemelhadas cujo conteúdo seja gerado ou editado por candidatos, partidos ou coligações;

2 Não há falar em propaganda eleitoral realizada por meio do Twitter (Ac.-TSE, de 12.9.2013, no REspe nº 7464).

3 Ac.-TSE, de 16.6.2010, na Cta nº 79636: possibilidade de realização, em qualquer época, de debate na Internet, com transmissão ao vivo, sem a condição imposta ao rádio e à televisão de tratamento isonômico entre os candidatos.

ou qualquer pessoa natural, desde que não contrate impulsionamento de conteúdos.

Assim como a propaganda eleitoral “clássica”, isto é, que se utiliza de televisão, rádio e materiais impressos para ser veiculada, a propaganda na Internet também deve respeitar o marco inicial do dia 16 de agosto sob pena de caracterização de propaganda antecipada.

Também são proibidos o pagamento para a veiculação de propaganda eleitoral na internet fora das permissões legais; o anonimato (fakes) ou a atribuição de propaganda a terceiro, inclusive candidato, partido ou coligação; contratação de militância virtual, “robôs” ou fakes, para emissão de ofensas ou para denegrir a imagem de candidato, partido ou coligação; a veiculação de propaganda eleitoral em páginas de pessoas jurídicas ou em sites oficiais ou hospedados por órgãos ou por entidades da administração pública direta ou indireta; o envio de mensagens em massa (spam), telemarketing ou, ainda, a compra de banco de dados de cadastros de endereços eletrônicos, telefones ou perfis pessoais para o envio de propaganda eleitoral. Além disso, são vedadas às pessoas jurídicas e às relacionadas no art. 24 da Lei nº 9.504/1997 a utilização, doação ou cessão de cadastro eletrônico de seus clientes, em favor de candidatos, de partidos políticos ou de coligações.

Por meio de pagamento, o servidor da rede social (principalmente o Facebook, mas também é válido para Instagram, dentre outras) faz com que uma determinada publicação seja exibida para um público mais amplo e selecionado por meio de critérios disponíveis. A partir das eleições de 2018 tornou-se lícito impulsionar publicações contanto que a aplicação do orçamento seja feita pelo candidato, partido ou coligação, vedando-se a contratação por meio de pessoa natural ou intermediado por um terceiro. Ou seja, a contratação do impulsionamento deve ser feita diretamente pela candidata, partido ou coligação, e o provedor (Facebook, Instagram, etc.). É preciso se atentar para uma perigosa possibilidade: os eleitores não podem impulsionar o conteúdo de seus candidatos, devendo estes informar tanto quanto possível sobre esta

proibição. Além disso, todo impulsionamento deverá conter, de forma clara e legível, o número de inscrição no CNPJ ou o número de inscrição no CPF do responsável, além da expressão “Propaganda Eleitoral”. O impulsionamento será a forma exclusiva de propaganda eleitoral paga na internet, sendo exigida ainda a identificação de forma inequívoca e contratação exclusivamente por partidos, coligações e candidatos e seus representantes. Além disso, o impulsionamento deve ser feito por meio de um perfil pessoal, vedando-se o uso de “página patrocinada”.

Se partidos políticos e candidatos terão de se atentar para o uso da internet, não menos atentos devem ficar os advogados eleitoralistas. Isso porque a Justiça Eleitoral, de forma inovadora e arrojada, passará a utilizar de meios digitais para a realização de atos processuais. Entre as novidades deste ano sobre as representações e reclamações e do pedido de direito de resposta, está a possibilidade de citação e intimação das partes por meio de mensagens instantâneas (via SMS ou WhatsApp) e por e-mail. O padrão, no entanto, continua a ser a utilização do mural eletrônico.

Para os juízes eleitorais, a tarefa de supervisionar e responder com agilidade aos desafios do uso da internet também será um novo desafio. Foram conferidos poderes de polícia específicos para juiz eleitoral promover a imediata remoção de propaganda irregular na internet, inclusive podendo determinar *ex officio* a remoção de conteúdo irregular, ou seja, sem a necessidade de ser demandado para tanto.

Os conteúdos irregulares são tanto aqueles cuja forma desrespeitem as condições impostas pela Justiça eleitoral, quanto a proibições gerais de conteúdo, válidas também para as formas clássicas de propaganda. Assim, não será tolerada propaganda: que veicule preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação; de guerra, de processos violentos para subverter o regime, a ordem política e social; que provoque animosidade entre as Forças Armadas ou contra elas, ou delas contra as classes e as instituições civis; de incitamento de atentado contra pessoa ou bens; de instigação à desobediência

coletiva ao cumprimento da lei de ordem pública; que implique oferecimento, promessa ou solicitação de dinheiro, dádiva, rifa, sorteio ou vantagem de qualquer natureza; que perturbe o sossego público, com algazarra ou abuso de instrumentos sonoros ou sinais acústicos; que caluniar, difamar ou injuriar qualquer pessoa, bem como atingir órgãos ou entidades que exerçam autoridade pública; que despreze os símbolos nacionais.

Deve-se ter em mente também que a propaganda crítica aos opositores não pode conter uma acusação da prática de crimes, nem ofensas pessoais ou xingamentos. Além de crimes, o ofendido por calúnia, difamação ou injúria, poderá demandar no juízo cível a reparação do dano moral. A indenização será cobrada do ofensor, seja candidata ou não e, solidariamente, o partido político deste, quando responsável por ação ou omissão.

O tratamento das “Fake News”

Ao tratar do tema das eleições, o pensador romano Cícero assim aconselhava sobre promessas: *“Lembraí de prometer tudo a todos, a menos que alguma obrigação o impeça, mas apenas mantenha as promessas que te beneficiem”*⁴.

O senso prático romano aconselhava a prática das promessas como forma de campanha. Desde aquela época, dificilmente o direito seria capaz de regular a honestidade com que cada candidato busca convencer seu eleitor. Nada obstante, pelo princípio da veracidade, proíbe-se a divulgação de fatos falseados. Entende-se que é devido ao cidadão ter acesso a informação apurada para formação de seu livre convencimento.

4 CÍCERO, Quintus Tullius; FREEMAN, Philip. How to win an election: An ancient guide to modern politicians. New Jersey: Princeton University Press, 2012. p. 69.

Trata-se de um princípio de difícil aplicação, de forma que apenas casos extremos, nos quais há claro teor desinformativo, pode ser passível de regulação. A regra é a liberdade, cabendo exceção nos casos de flagrante distorção de conteúdo, obstando a escolha do eleitor. Em casos de verossimilhança questionável, como promessas exageradas ou mesmo impossíveis do ponto de vista prático, há de ser visto como um princípio relativizado à luz da razoabilidade com que a Justiça Eleitoral pode interferir no pleito.

O artigo 45, II da Lei Eleitoral impede a utilização de meios degradantes para o propósito de campanha eleitoral: “*usar trucagem, montagem ou outro recurso de áudio ou vídeo que, de qualquer forma, degradem ou ridicularizem candidato, partido ou coligação, ou produzir ou veicular programa com esse efeito*”. Trata-se do uso de propaganda “rasteira”, como forma de atingir a imagem dos candidatos, considerado pelo legislador como lesivo ao processo democrático de escolha.

Já o artigo 58 do mesmo diploma normativo dispõe sobre o direito de resposta:

A partir da escolha de candidatos em convenção, é assegurado o direito de resposta a candidato, partido ou coligação atingidos, ainda que de forma indireta, por conceito, imagem ou afirmação caluniosa, difamatória, injuriosa ou sabidamente inverídica, difundidos por qualquer veículo de comunicação social.

Novamente, busca-se evitar conflitos intestinos, considerando que o direito de resposta será instrumento hábil para pacificação do conflito.

Por sua vez, o artigo 323 do Código Eleitoral traz sob a tipificação criminal e pena de detenção de dois meses a um ano, “*divulgar, na propaganda, fatos que sabe inverídicos, em relação a partidos ou candidatos e capazes de exercerem influência perante o eleitorado*”. Utilizando a *ultima ratio* do direito, o legislador compreende o quando fatos inverídicos podem influenciar o resultado do pleito, bem como atingir a dignidade do oponente.

Nesse caso, há paralelo com o que ocorre com os crimes comuns contra a honra. Já nas eleições presidenciais americanas de 2016⁵ e nas eleições presidenciais brasileiras de 2018, tornou-se notório que o poder midiático da exposição caluniosa de candidatos se tornava extremado com o uso das redes sociais. Tal efeito, combinado com a polarização política, a popularidade das redes sociais e a redução de custos da propaganda online tornava o terreno fértil para a disseminação das notícias falsas (*fake news*). Visto do ponto de vista jurídico, a ameaça ao princípio da veracidade da propaganda forçava a uma resposta do sistema eleitoral. O paralelo com os crimes contra a honra foi então reforçado com o advento da Lei nº 13.834/2019, a qual criou a tipificação penal da denúncia caluniosa com finalidade eleitoral, compreendida no âmbito do fenômeno mundial das *fake news*.

de forma contundente, a Justiça Eleitoral criou mecanismos jurídicos para lidar com esse fenômeno. Em Resolução, o TSE determinou que a utilização, na propaganda eleitoral, de qualquer modalidade de conteúdo, inclusive veiculado por terceiros, pressupõe que o candidato, o partido ou a coligação tenha verificado a presença de elementos que permitam concluir, com razoável segurança, pela fidedignidade da informação, sujeitando-se os responsáveis ao disposto ao direito de resposta e, além disso, podendo ser responsabilizados penalmente. Esta responsabilização pode se dar pela forma do art. 326-A, uma novidade para as eleições deste ano, estabelecendo uma hipótese criminal para as “Fake News”. Este artigo foi introduzido em 2019 pela Lei nº 13.834, de 4 de junho de 2019, determinando que poderá ser penalizado com reclusão de até 8 anos quem “dar causa à instauração de investigação policial, de processo judicial, de investigação administrativa, de inquérito civil ou ação de improbidade administrativa, atribuindo a alguém a prática de crime ou ato infracional de que o sabe inocente, com fina-

5 HUNT, Elle. “*What is fake news? How to spot it and what you can do to stop it*”. The Guardian, publ. em 17 de dezembro de 2016. Acesso em 15 de jan. de 2017.

lidade eleitoral. A pena é aumentada se o agente se serve do anonimato ou de nome suposto. Em outras palavras, a disseminação de “fake news” será penalizada quando se afirmar algum potencial crime ou ilícito que o candidato tenha cometido, sabendo ser isso uma mentira. Se esse fato falso é noticiado e gera uma investigação, inquérito ou processo, a pessoa que o noticiou estará cometendo um crime.

A aplicação do artigo, todavia, ainda é algo incerto, uma vez que os Tribunais terão oportunidade de julgá-lo pela primeira vez este ano. A Resolução nº 23.551 do TSE trouxe o tratamento pormenorizado do problema. Vigê, como regra, o primado da liberdade de expressão, conforme exposto no art. 22, em seu §1º: A livre manifestação do pensamento do eleitor identificado ou identificável na internet somente é passível de limitação quando ocorrer ofensa à honra de terceiros ou divulgação de fatos sabidamente inverídicos. Expressamente, os fatos sabidamente inverídicos deverão limitar o direito subjetivo do eleitor de expressar suas críticas, opiniões e informações sobre candidatos.

A doutrina já aventa possibilidades de incluir na proibição também o uso de montagens, imagens, vídeos ou qualquer outro tipo de conteúdo manipulado que tenha como finalidade disseminar informação sabidamente inverídica⁶. Isso porque, além de falsa, é necessário que haja uma intenção de propagar o conteúdo e, portanto, o mais correto seria considerar a culpabilização por informações fraudulentas. A distinção é importante: havendo intenção, há dolo; o tipo não admitiria uma conduta culposa e, assim, notícias falsas que enganam inclusive seu emissor, não seriam passíveis de punição. Ainda que seja comum que os fatos fraudulentos sejam noticiados por pessoas que, de modo sincero, acreditam na notícia enganosa, estas não poderiam ser responsabilizadas⁷.

6 BRAGA, Renê Moraes da Costa. A indústria das fake news e o discurso de ódio. In: PEREIRA, Rodolfo Viana (Org.). Direitos políticos, liberdade de expressão e discurso de ódio. Belo Horizonte: IDDE, 2018. p. 207.

7 RAIS, Diogo. A melhor tradução para fake news não é notícia falsa, é notícia fraudulenta. [Entrevista cedida a Pedro Canário]. Consultor Jurídico, São Paulo, ago.

As “fake News” serão um dos grandes desafios para a Justiça Eleitoral. Há um conflito imanente à toda regulação de ideias que são, por um lado, o estímulo democrático e necessário ao debate no âmbito eleitoral, por outro, uma forma danosa de comprometer a vontade do eleitor.

Regras de financiamento: o incremento na participação política da mulher

Em dezembro de 2014, o OECD Forum on Financing Democracy and Averting Policy Capture, realizado em Paris, iniciou seus trabalhos com a reflexão “la démocratie n’a pas de prix mais a un coût” (a democracia não tem preço, mas tem um custo). A partir dessa breve reflexão, podemos compreender que a democracia depende, para sua própria existência e efetivação, de recursos financeiros.

Grande parte dos recursos das campanhas eleitorais são disponibilizados aos candidatos e candidatas por meio de dois fundos públicos. São eles o Fundo Partidário e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

O Fundo Partidário é constituído quase na sua totalidade por recursos públicos. Esse fundo faz repasses periódicos aos partidos políticos, mesmo em ano não-eleitoral. O repasse para candidatos em campanha é modalidade de financiamento, regrada pela Lei Eleitoral. No artigo 28, § 12, fica determinado que tanto a movimentação da conta do partido, quanto do candidato, devem ambas serem prestadas, na forma da lei: “os valores transferidos pelos partidos políticos oriundos de doações serão registrados na prestação de contas dos candidatos como transferência dos partidos e, na prestação de contas anual dos partidos, como transferência aos candidatos”.

2018a. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-ago-12/entrevista-diogo-rais-professor-direito-eleitoral>. Acesso em: 10 abr. 2020

O partido deve individualizar os doadores, proibindo-se as doações ocultas, segundo a decisão do STF na ADI 5.394. A modificação por meio da análise constitucional buscou evitar esquemas fraudulentos de repasses ilícitos, seja por meio de pessoas jurídicas ou qualquer outra fonte vedada.

No registro de candidatura há o regime de cotas por gênero, sendo garantido 30% para um dos dois gêneros (masculino ou feminino). Sendo assim, nenhum gênero pode contar com número de candidatos no sistema proporcional superior a 70%. No julgamento do mérito da ADI 5617, o Plenário do STF decidiu que a distribuição de recursos do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais direcionadas às candidaturas femininas deve ser feita na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, respeitado o patamar mínimo de 30% de candidatas previsto no artigo 10, parágrafo 3º.

Sabendo-se que, na prática, o sistema de cotas por gênero foi criado com o objetivo de favorecer a participação feminina nas eleições, o Supremo Tribunal Federal assegurou, por meio da ADI 5617, que os recursos das contas específicas voltadas a programas de promoção da participação política das mulheres fossem adicionalmente transferidos para as contas individuais das candidatas, no financiamento de suas campanhas eleitorais. Tais determinações passaram a vigorar a partir das eleições gerais de 2018.

O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral. O Tesouro Nacional deposita os recursos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, até o primeiro dia útil do mês de junho do ano do pleito. Nos quinze dias subsequentes ao depósito, o Tribunal Superior Eleitoral divulgará o montante de recursos disponíveis no Fundo Eleitoral. Os partidos reservarão o mínimo de 30% do montante do Fundo Partidário (STF, ADI nº 5617) e do Fundo Eleitoral (TSE, Consulta 60025218.2018) destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas mulheres. Havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas,

o mínimo de recursos do Fundo Partidário e do Fundo Eleitoral (FEFC) deve ser aplicado no financiamento das campanhas de candidatas na mesma proporção.

Modalidades inovadoras de financiamento: o crowdfunding

Uma das inovações trazidas para o novo pleito será a possibilidade de doações virtuais por pessoa física na modalidade coletiva. É o chamado financiamento coletivo, ou “crowdfunding”. É similar a chamadas “vaquinhas”, partindo do princípio de pessoas colaborando para, unidas, juntarem um montante de recursos para uma mesma finalidade. Isso é potencializado pela internet e por sistemas privados de gerenciamento on-line dos recursos. A lei as trata como “instituições que promovem técnicas e serviços de financiamento coletivo por meio de sites da internet, aplicativos eletrônicos e outros recursos similares”.

A partir de 15 de maio do ano eleitoral, é facultada aos pré-candidatos a arrecadação prévia de recursos nesta modalidade, mas a liberação de recursos por parte das entidades arrecadoras fica condicionada ao cumprimento, pelo candidato, dos requisitos estabelecidos pela Resolução TSE 23.607 para a captação de recursos de campanha (art. 3º, I, “a” a “c”). Esta inovação trouxe à Justiça Eleitoral um papel fiscalizador de instituições, que devem ser aprovadas pela Justiça Eleitoral para fazer o gerenciamento dos recursos.

Na prática, representa mais uma inovação que aproxima o uso de tecnologias do eleitorado, podendo influir diretamente na arrecadação de recursos para a campanha de seu candidato.

Filiação eletrônica

No Brasil não é possível representação política avulsa, sem partido, porque a Constituição que a filiação partidária é uma condição de ele-

gibilidade, sem a qual o cidadão não pode se lançar na disputa. Os partidos, portanto, possuem o monopólio das candidaturas. Como regra, o candidato deve se filiar ao partido pelo qual lançará sua candidatura até 6 meses antes do pleito, mas a lei também permite que o estatuto partidário exija prazo superior, não podendo esse ser alterado em ano de eleição. O partido, por sua vez, poderá participar das eleições, nos termos do artigo 4º da Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97), desde que há pelo menos um ano do pleito, tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e tenha, até a data da convenção, órgão de direção constituído na circunscrição, de acordo com seu próprio estatuto. Vale ressaltar que aos militares é vedada a filiação partidária, por expressa previsão constitucional.

A filiação, por sua vez, é o vínculo jurídico entre o cidadão e o partido, regulada pelos artigos 16 a 22-A da Lei n. 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) e pelo estatuto de cada partido. A Justiça Eleitoral possui uma base de dados, atualizada pelos próprios partidos no prazo disciplinado pela lei, com a relação de todos os filiados. Caso não seja enviada no prazo, o cidadão poderá requerer sua inclusão no rol de filiados diretamente à Justiça Eleitoral. Ainda, caso haja omissão do banco de dados ou da lista, o TSE emitiu a Súmula 20 que permite a demonstração da filiação por outros meios, mas sua aplicação exige prova robusta. Caso haja pluralidade de filiações da mesma pessoa, prevalecerá a mais recente e a mais antiga será cancelada.

A partir do ano de 2020, a Justiça eleitoral passou a utilizar o sistema FILIA. Trata-se de uma plataforma digital para filiação, organizada em níveis de acesso de acordo com a hierarquia partidária. Cada presidente nacional de cada partido político com registro de estatuto no TSE é um administrador nacional do sistema. Os demais administradores nacionais serão cadastrados pelos respectivos presidentes nacionais, além de outros níveis hierárquicos como membros ativos, “vice-presidente” ou “delegado”. Esse sistema busca desburocratizar as filiações, tornando-as mais diretas e concentrando a autonomia dos partidos políticos.

A facilitação pode indicar, como efeito acessório, um maior número de filiados partidários, incrementando a participação da sociedade na política partidária.

Propostas para o futuro: candidaturas avulsas?

O Supremo Tribunal Federal realizou, em 9 de dezembro de 2019, uma audiência pública para debater o tema das candidaturas avulsas. Participaram representantes de partidos políticos, movimentos sociais, institutos ligados ao Direito, da Ordem dos Advogados do Brasil, Senado Federal, Câmara do Deputados, Advocacia Geral da União, além de acadêmicos e parlamentares. O tema é polêmico.

No dia 5 de outubro de 2018, o ministro Celso de Mello negou o mandado de injunção 6.977. O objeto da ação era prover o exercício do direito político da candidatura avulsa. Sustentava-se a tese, a argumentação de que, por meio do Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos), tornava-se norma constitucional o que dispõe o artigo 23 sobre os direitos políticos:

A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

A omissão aos partidos políticos abria, em tese, uma brecha para candidatos que quisessem se candidatar sem condição de elegibilidade disposta no inciso V, §3º do artigo 14 da Constituição Federal, ou seja, entrar na disputa sem filiação partidária.

O voto do Ministro levantou as seguintes teses em contrário: processualmente, o mandado de injunção se mostrava inábil para colmatar lacunas legislativas indicadas apenas por norma constitucional que impusessem ao Estado o dever de assegurar a candidatura avulsa. No

âmbito do direito internacional público, o Ministro destacou a aplicação do critério da supralegalidade. Atualmente utilizado na aplicação de tratados, o critério impede que cláusulas internacionais incorporadas ao ordenamento brasileiro se sobreponham à normas constitucionais. O Pacto, portanto, não poderia inibir a condição exigida pelo texto da Carta Maior. Além disso, segundo argumenta o Ministro, haveria um vínculo necessário entre as agremiações e a comunidade dos eleitores, cujo efeito normativo mais evidente seria a nulidade dos votos de candidatos sem o registro.

A jurisprudência da Justiça Eleitoral se mantém firme indeferindo qualquer possibilidade de candidatura sem a devida escolha do candidato em convenção partidária⁸ e registro do DRAP⁹. A fim de superar qualquer imprecisão do termo “avulsa” e “não filiado”, a Lei n. 13.488 de 2017 acrescentou o §14 ao artigo 11 da LE: “*É vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária*”.

Como as candidaturas avulsas se enquadram na problemática da representatividade e do papel dos partidos políticos na democracia?

A razão de ser da representação política está em possibilitar o controle do Poder do Estado por aqueles que não podem exercê-lo pessoalmente. Maurizio Cotta¹⁰ fornece a seguinte definição de representação política:

(...) uma relação de caráter estável entre cidadãos e governantes por efeito do qual os segundos estão autorizados a governar em nome e seguindo os interesses dos primeiros e estão sujeitos a uma responsabilidade política de seus próprios comportamentos frente aos mesmos cidadãos por meio de mecanismos institucionais eleitorais.

8 (Ac de 6.9.2018 na PET nº 060092171, rel. Min. Og Fernandes.)

9 (Ac. de 30.10.2012 no AgR-REspe nº 19457, rel. Min. Arnaldo Versiani.)

10 COTTA, Maurizio. Representação Política. In: BOBBIO, Norberto, et al. Dicionário de Política. Trad. João Ferreira et al. 2ª Ed. Brasília: UnB, 1986, p. 1102.

Uma análise do conceito de Cotta permite extrair alguns elementos cumulativos: a) a estabilidade da relação; b) a diferenciação entre sujeitos (cidadão e governante); c) a autorização do cidadão para que se governe em nome e seguindo seus interesses; d) a responsabilidade política dos governantes por meio de mecanismos institucionais eleitorais.

Aplicando-se, agora, o instituto da candidatura avulsa sobre o conceito de representação, e sempre segundo Cotta, veremos que seus elementos são plenamente satisfeitos segundo o ordenamento brasileiro atual. Há a estabilidade pelo mesmo prazo do mandato, permanece a diferença entre sujeitos, a autorização e a responsabilidade. Sob estes critérios, as candidaturas avulsas se adequam ao conceito de representação política, permitindo dizer que o candidato, ainda que sem partido, será representante de interesses. Parcialmente, é possível concluir que uma candidatura avulsa será representativa. Trazendo os aportes teóricos da representatividade e dos modelos de partidos políticos para o contexto atual, as candidaturas avulsas revelam-se como uma demanda crítica perante a situação partidária atual. Se tomarmos o paradigma da representatividade partidária, temos que o clamor pela candidatura avulsa pode indicar o seguinte diagnóstico.

A insuficiência da representatividade partidária para abarcar a vontade dos representados induz ao retorno da concepção individualista liberal. Haveria um solipsismo partidário, no qual faltaria a relação de correspondência entre as propostas de aglutinação da vontade popular, relegando os anseios do povo a um vácuo representativo. Uma vez que se não identifica com as finalidades e programas de nenhum dos partidos, o indivíduo volta a sua condição atomizada, avesso a qualquer tipo de mediação entre sua vontade e a vontade estatal. Retoma, ainda que inconscientemente, a defesa dos valores liberais frente ao Estado que não lhe oferece opções para ter suas demandas e propostas articuladas dentro de um programa. É dizer: sem a adequada mediação do partido, o indivíduo encontra-se separado do Estado e passa a ver nele seu rival, vê nele uma ameaça constante à esfera privada. Para resolver esse

problema pensa que a única forma é apoiando outro indivíduo igualmente isolado, livre dos vínculos para com uma instituição medianeira. A candidatura avulsa surge então retomando o paradigma da representatividade simples, sem intervenção dos partidos, agora vistos da mesma forma ameaçadora com que os liberais viam o poder absoluto monárquico. O filósofo italiano Antonio Gramsci foi, aliás, o primeiro a perceber a analogia possível entre o “príncipe” de Maquiavel e os partidos políticos: o autor vê o Partido como o moderno Príncipe encarregado de administrar o Estado, uma vez que a formação da vontade estatal se daria através do Partido. O partido gramsciano pressupõe uma rica vida interna, apoiada em práticas democráticas intensas no ambiente intrapartidário. O partido é o sujeito coletivo e potencialmente transformador da realidade. Desempenha o papel de intermediação entre as vontades dos diferentes grupos sociais que buscam formar um só corpo com vistas a nova perspectiva social. A candidatura avulsa seria a antítese do Príncipe: seria o interesse individual contra o poder centralizado, seja este interesse representativo de uma aristocracia ou do povo. Vale notar que a candidatura avulsa é defendida atualmente tanto no âmbito popular, como reação a escândalos de corrupção enquadrados pela mídia com vieses partidários, tanto no âmbito dos atuais defensores de causas liberais, que identificam tanto o Estado quanto os partidos que virtualmente o compõem como igualmente adversos aos valores de propriedade privada, a igualdade formal e ao livre-mercado.

Na prática, a introdução de candidaturas avulsas teria de lidar com diversos problemas técnicos, exigindo uma reforma de vários institutos eleitorais influenciados pela estrutura partidária. A distribuição de recursos dos fundos públicos de financiamento, do tempo de Televisão e Rádio, bem como as normas de responsabilidade e questões envolvendo a legitimidade para propor ações eleitorais seriam alguns dos pontos a serem trabalhados. de todo modo, é certo que o apelo crescente ao tema dará ensejo a novas propostas de organização da estrutura partidária atual.

Considerações finais

A Justiça eleitoral tem diante de si um constante, porém sempre renovado desafio. A cada dois anos surgem novas tecnologias, inovações no âmbito da legislação, dos partidos políticos, da economia, novos procedimentos e propostas modificadoras do Direito Eleitoral. Todas essas circunstâncias exigem uma resposta. Procuramos, por meio deste trabalho, elencar alguns dos novos temas inovadores para as eleições de 2020.

Sem a intenção de exaurir os assuntos e reflexões pertinentes, apresentamos um panorama geral de transformações. A biometria surge como meio de celeridade e segurança, sem a qual o grande contingente populacional votante brasileiro teria de lidar com as gigantescas filas, tornando árdua – e por vezes impossibilitando – a realização de eleições em algumas localidades. Não foi tratado o tema da urna eletrônica: esta já consolidada, segura, e da qual apenas umas poucas teorias conspiratórias desconfiam. Foi debatido o tema das campanhas na Internet, com a necessidade de uma maior fiscalização e um aprimoramento da legislação para lidar com fenômenos inusitados no Direito Eleitoral. As “Fake News”, esta forma insidiosa de mau uso da propaganda, passou a ter tratamento criminal, do qual muito ainda poderia ser dito quanto a adaptação dos institutos processuais penais para a correta apreciação e julgamento. Os recursos de campanha tomaram um perfil nitidamente público, com os defeitos e qualidades que daí advém, mas com boas adaptações à justiça social, de modo a integrar cada vez mais as mulheres na política, colaborando da intensificação da igualdade de gênero em funções públicas. Tais recursos, além do âmbito público, podem ser mais agilmente coletados em âmbito privado por meio do financiamento coletivo – hipótese que poderá se popularizar, transformando inclusive as relações sociais de eleitor e candidato, aproximando a ambos e colaborando para mitigar preconceitos envolvendo o exercício dos mandatos políticos. Finalmente, esboçamos alguns comentários sobre uma proposta futura, cujo ânimo para o debate indica uma predispo-

sição às transformações jurídicas: as candidaturas avulsas representam uma reação social e uma resposta política, sinalizando a insatisfação do eleitor para com o estado de coisas atual, especialmente no que diz respeito ao papel dos partidos políticos na construção da democracia.

Reunidos, esses temas revelam a necessidade de um constante aprendizado com as incessantes novidades que permeiam o Direito Eleitoral. Foi nosso objetivo elencá-los de modo a propiciar a reflexão e o debate.

Referências

ALMEIDA, Renato Ribeiro de. **Financiamento público da atividade partidária no Brasil**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2017.

BRAGA, Renê Moraes da Costa. A indústria das fake news e o discurso de ódio. In: PEREIRA, Rodolfo Viana (Org.). **Direitos políticos, liberdade de expressão e discurso de ódio**. Belo Horizonte: IDDE, 2018. p. 207.

CÍCERO, Quintus Tullius; FREEMAN, Philip. **How to win an election: An ancient guide to modern politicians**. New Jersey: Princeton University Press, 2012. p. 69.

COTTA, Maurizio. Representação Política. In: BOBBIO, Norberto, et al. **Dicionário de Política**. Trad. João Ferreira et al. 2ª Ed. Brasília: UnB, 1986, p. 1102.

HUNT, Elle. **What is fake news? How to spot it and what you can do to stop it**. The Guardian, publ. em 17 de dezembro de 2016. Acesso em 15 de jan. de 2017.

RAIS, Diogo. A melhor tradução para fake news não é notícia falsa, é notícia fraudulenta. [Entrevista cedida a Pedro Canário]. Consultor Jurídico, São Paulo, ago. 2018a. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-ago-12/entrevista-diogo-rais-professor-direito-eleitoral>. Acesso em: 10 abr. 2020.

Renato Ribeiro de Almeida · Doutor pela Universidade de São Paulo. Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Advogado especialista em Direito Eleitoral.

Kaleo Dornaika Guaraty · Bacharel e mestrando em Direito pela Universidade de São Paulo. Vice-Presidente da Comissão de Direito Eleitoral da OAB – Ribeirão Preto. Advogado especialista em Direito Eleitoral.

Legislação eleitoral e financiamento público de campanhas:

distribuição estratégica de recursos nas eleições municipais

Carolina Corrêa
Bruno Marques Schaefer
Paulo Peres

Resumo

Uma considerável quantia de recursos públicos financiará a campanha eleitoral de 2020. Recentes modificações na legislação correspondente, ao mesmo tempo em que proibiram a doação das empresas, criaram um fundo público especialmente destinado a dar suporte monetário aos partidos políticos nos processos eleitorais. Em que medida essa nova configuração estimulará mudanças no padrão estratégico das lideranças partidárias na alocação desses recursos públicos aos seus candidatos a Prefeito? Para responder a essa pergunta, primeiramente, analisamos as alterações promovidas na legislação, depois testamos modelos estatísticos, com dados eleitorais de 2012 e 2016, com o intuito de identificar as características que aumentam as chances de os candidatos receberem mais dinheiro das direções partidárias. Concluimos que os partidos não mudarão o seu padrão de distribuição dos recursos públicos aos seus candidatos, pois a estratégia dominante de investir naqueles que possuem maior capital político é a mais bem-sucedida. Consequentemente, se não houver mudanças drásticas na legislação para promover uma distribuição equilibrada desses recursos e uma alocação da representação

política que faça com que o recrutamento das elites políticas seja aberto aos jovens, aos negros e às mulheres, os recursos públicos continuarão concentrados não apenas nos grandes partidos, mas também nos seus membros mais poderosos e tradicionais.

Abstract

A considerable amount of public money is going to fund the political campaigns of 2020 Brazilian local elections. Recent modifications in electoral legislation at the same time prohibited private companies' donation to candidates and created a public fund especially aimed to financially support political parties in electoral race. In what extend this new configuration is going to stimulate parties' leaders to change their strategic pattern of allocating public resources among its runners for the mayor's office? In order to answer this question, we firstly analyze those legal alterations, and secondly, statistical models are tested in the search of the most preferable features candidates should have to receive more money from political parties to pay the costs of theirs campaigns. We conclude that political parties will not change their financing support pattern in the next election, which means that privileging more competitive candidates will persist as parties' leader widely primary strategy. Consequently, public resources and representatives' offices will remain in the hands of few big parties and the same powerful and well-established politicians. Political recruitment inevitably will maintain its door closed to young persons, to black people and to woman, while more radical legal reform concerning the way public money is allocated within political parties and representation is distributed is yet to come.

1. Introdução

Até 2015, a maior parte das campanhas eleitorais no Brasil era financiada por empresas (MANCUSO, 2020). Esse quadro foi sensivelmen-

te alterado em virtude da proibição desse tipo de contribuição pelo Supremo Tribunal Federal (STF), como se pôde observar nos pleitos municipal, de 2016, e nacional, de 2018 (SCHAEFER, 2020; SCHAEFER & BARBOSA, 2019; ZELINSKI & EDUARDO, 2019; PORTO, 2017; SPECK, 2016). A partir dessa decisão, o dinheiro público passou a ser a principal forma de financiamento das candidaturas, uma vez que, mais tarde, ocasionou a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Devido à sua relevância, esse tema vem despertando crescente interesse acadêmico (BOLOGNESI, 2016; BOTASSIO, 2017; SCHAEFER, 2018, 2019), levando os especialistas a investigar diversos de seus aspectos¹. Porém, uma de suas dimensões cruciais permanece praticamente inexplorada, que é a maneira pela qual os recursos públicos são distribuídos entre os candidatos nos períodos eleitorais. Inclusive, essa lacuna é ainda maior no caso das disputas municipais, um nível de competição reconhecidamente pouco investigado (SAMPAIO & FIGUEIREDO FILHO, 2019). Nesse sentido, as eleições locais previstas para 2020 são especialmente interessantes, pois, pela primeira vez, as campanhas locais serão custeadas com recursos oriundos tanto do FP como do FEFC, num contexto em que, também pela primeira vez, não haverá coligações partidárias.

Diante disso, nossa proposta neste artigo é discutir os possíveis impactos políticos do financiamento público dos partidos nas próximas eleições municipais. Em especial, interessa-nos perspectivar o tipo de estratégia distributiva que os partidos provavelmente adotarão para financiar as campanhas de seus candidatos. Para tanto, presumimos que, nas eleições anteriores, estabeleceu-se algum padrão de distribuição dos recursos públicos que, em princípio, corresponde a uma estratégia bem-sucedida de financiamento de candidaturas. Consequentemente, a

1 Conferir, por exemplo: Marcelino (2010), Peixoto (2010), Figueiredo Filho *et al.* (2011), Bolognesi & Cervi (2011), Araújo *et al.* (2015), Borges (2016), Horochovski *et al.* (2016), Speck & Mancuso (2013), Heiler *et al.* (2016), Pinheiro *et al.* (2016), Arraes *et al.* (2017), Fonseca (2017), Mancuso *et al.* (2018). Para uma revisão mais aprofundada dessa literatura, consultar Mancuso (2015).

questão a ser avaliada é a seguinte: devemos esperar uma alteração no padrão de distribuição dos recursos públicos às candidaturas nessa próxima eleição municipal?

Obviamente, só faz sentido a proposição desse problema se alguma nova variável foi introduzida na relação entre recursos públicos e estratégia distributiva. Afinal, se todas as condições forem constantes, por que as direções partidárias mudariam de estratégia se ela for eficaz? Em princípio, uma mudança poderia ser provocada (1) por alguma alteração na legislação que implicasse na imposição de constrangimentos à estratégia-padrão anterior e/ou (2) pela modificação da estrutura de financiamento das campanhas. Sem embargo, temos aqui uma vasta seara a ser explorada, pois a legislação sofreu constantes mutações e, desde 2015, a estrutura de financiamento das campanhas eleitorais foi sensivelmente alterada por, pelo menos, dois fatores – a proibição das doações empresárias e a criação do FEFC.

Para uma avaliação prospectiva dessa questão, elegemos estes dois parâmetros: (a) a legislação que versa sobre o financiamento partidário e das campanhas e (b) os resultados eleitorais das disputas locais de 2012 e 2016. Quanto ao primeiro parâmetro, pretendemos identificar, mediante a análise das principais alterações na legislação, os possíveis incentivos institucionais à mudança da estratégia partidária para a alocação dos recursos públicos. Em relação aos resultados das eleições anteriores, pressupomos que sua análise permite identificar a estratégia-padrão de financiamento das candidaturas com dinheiro público e, assim, examinar as possibilidades lógicas de sua alteração no processo eleitoral vindouro.

2. Histórico recente do financiamento eleitoral no Brasil

2.1. A Evolução da Legislação

O planejamento, a organização e a execução de qualquer campanha eleitoral exigem um dispêndio muito grande em termos de dinheiro.

Quando as eleições ocorrem em países como o Brasil, que, dentre outras particularidades, possui um sistema eleitoral de lista aberta, grandes distritos e uma vasta dimensão territorial, o gasto tende a ser ainda maior. Durante um largo período da história político-partidária do país, não havia transparência a respeito do quanto era gasto pelos candidatos e partidos numa campanha eleitoral. Em meados dos anos 1990, porém, principalmente depois das denúncias de corrupção na campanha do então presidente Fernando Collor, começaram as preocupações com a necessidade de se regulamentar a prestação de contas dos partidos, bem como com a origem dos valores que financiavam suas atividades eleitorais. Nesse sentido, destacam-se a Lei dos Partidos Políticos (Lei n.º 9.096/1995) e a Lei das Eleições (Lei n.º 9.504/1997) como dois marcos importantes na regulamentação desse tipo de financiamento (KRAUSE *et al.*, 2019b; KRAUSE *et al.*, 2015). Vale lembrar, porém, que a Lei dos Partidos Políticos, ao mesmo tempo, garantiu ampla autonomia às legendas na regência do seu funcionamento, do seu estatuto e de suas formas de organização.

Ao longo do tempo, entretanto, também foram aprovadas diferentes leis que, de alguma forma, tocaram em aspectos relativos ao financiamento de campanhas – por exemplo, a Lei n.º 11.300/2006, a Lei n.º 11.459/2007, a Lei n.º 12.034/2009, a Lei n.º 12.875/2013 e a Lei n.º 12.891/2013. Algumas delas continham determinações conexas, sobretudo, à propaganda eleitoral e à prestação de contas; outras, alteraram as normas do financiamento, regulamentando, por exemplo, a utilização dos fundos públicos. Portanto, em sua maioria, essa legislação visava a reescrever e/ou a incluir alguns parágrafos e incisos da Lei dos Partidos Políticos e/ou da Lei das Eleições.

Essa dinâmica mostra que a regulamentação dos gastos eleitorais foi objeto de frequentes modificações, mesmo que sutis. Isso, por sua vez, indica que houve a preocupação de se promover algum refinamento da legislação que trata do financiamento de campanha. Todavia, as iniciativas que tinham como objetivo a realização de reformas políticas mais

estruturais, capazes de alterar o sistema de financiamento eleitoral de modo mais profundo, não alcançaram êxito (SPECK, 2016). A falta de um consenso em torno de um quadro normativo específico (RENNÓ, 2007) ou a incerteza sobre os resultados dessas mudanças mais radicais explicam, portanto, a manutenção do *status quo* nessa esfera da legislação (KRAUSE *et al.*, 2019b; SPECK, 2016; 2012).

A crise política que se abateu sobre o país desde 2013, cuja intensificação levou à elevada tensão da eleição nacional de 2014 e, em 2016, à destituição de Dilma Rousseff do cargo de Presidente da República, contribuiu para a formação de um ambiente propício a alterações um pouco mais estruturais das regras eleitorais e partidárias. Depois da disputa eleitoral de 2014, iniciou-se um período de transição na esfera da regulação do financiamento eleitoral, em que o maior desafio era tentar impedir negociações corruptas entre políticos e empresários (MANCUSO, 2020). Foi nesse contexto que, em 2015, ocorreu uma mudança mais estrutural na regulamentação do financiamento das campanhas.

2.2. Os recursos privados: empresas, indivíduos e autofinanciamento

Conforme já mencionado, até 2015, as empresas eram responsáveis por três quartos do custeio das campanhas eleitorais (SPECK, 2016). Além disso, a maior parte desses recursos privados provinha de um pequeno e seletivo grupo de corporações (MANCUSO, 2020; KRAUSE *et al.*, 2019; SPECK, 2016). Esse padrão se estabeleceu porque a Lei das Eleições² permitia que as empresas doassem até 2% da sua receita bruta obtida no ano anterior à eleição, de modo que aquelas que possuíam maior receita podiam doar mais. O mesmo acontecia com a segunda fonte de financiamento privado mais importante, que era a doação de indivíduos (MANCUSO, 2020), pois o limite era de 10% da renda bruta obtida no ano anterior

2 Para saber detalhes, consultar a Lei nº. 9.504/1997, art. 81, §1º.

à eleição; assim, os mais ricos doavam mais. O autofinanciamento, por sua vez, tinha uma limitação ainda menor, dado que a Lei permitia que os candidatos doassem para si mesmos recursos até o montante máximo de despesas estabelecido pelos seus respectivos partidos³.

Portanto, a legislação vigente até 2015 privilegiava os mais afortunados e gerava um quadro de desigualdade. Por um lado, quem tinha mais, doava mais, por outro, o candidato beneficiado por tais doações podia realizar uma campanha mais robusta, aumentando as suas chances de vencer a disputa. A mudança nesse cenário, como já mencionado, ocorreu quando o Supremo Tribunal Federal foi incumbido de julgar uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) movida pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)⁴ a respeito desse tema. Decidiu-se ali que as doações das empresas para partidos e candidatos nas campanhas eleitorais eram inconstitucionais. Ato contínuo, foi sancionada a Lei n.º 13.165/2015, que alterou as normas do financiamento eleitoral e incorporou o que foi decidido pelo STF sobre as doações de pessoas jurídicas. A Lei n.º 13.165/2015 também introduziu limites de gastos para as campanhas, de acordo com cada cargo, visando a estimular campanhas menos caras e mais equitativas (SPECK, 2016). Por conseguinte, a nova regulamentação também modificou o autofinanciamento, que passou a ser regulado pelos limites de gastos, e não mais pelo montante estabelecido pelos partidos. O fato, no entanto, é que o candidato ainda poderia financiar 100% da sua campanha, desde que respeitasse o teto estipulado como limite para o seu cargo. Mais uma vez, manteve-se uma situação de privilégio para os candidatos mais ricos (KRAUSE *et al.*, 2019a; KRAUSE *et al.*, 2019b; MANCUSO, 2020).

3 Para saber detalhes, consultar a Lei n.º 9.504/1997, art. 23, §1º, inciso II.

4 A ADI N.º 4.650 foi recebida pelo STF em 2011, sua tramitação foi bastante longa. Para mais detalhes, consultar: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4136819>

Mais adiante, o Congresso aprovou uma nova minirreforma eleitoral, expressa nas Leis n.º 13.487 e n.º 13.488, ambas de outubro de 2017 – esta última, inclusivamente, trouxe mudanças relevantes para o autofinanciamento. Mantendo a ‘tradição dos anos ímpares’ que antecedem às eleições, tais modificações foram promovidas praticamente no último dia permitido para que pudessem surtir efeito nas eleições de 2018 (FERREIRA, 2018)⁵. O Projeto de Lei⁶ que deu origem a essa minirreforma de 2017 sugeria, entre outras disposições, que o candidato a cargo majoritário pudesse fazer uso do autofinanciamento até o limite de 10.000 reais, independentemente da circunscrição eleitoral da disputa. Além disso, o projeto visava a revogar o §1º- A do art. 23 da Lei das Eleições (incluído pela Lei n.º 13.165/de 2015), segundo o qual o candidato poderia financiar a sua campanha até o limite de gastos estabelecido em Lei para o cargo ao qual concorreria. Todavia, o Presidente Michel Temer vetou parcialmente o Projeto de Lei, numa tentativa de manter o *status quo* do autofinanciamento eleitoral. Criticado pela maioria dos parlamentares, o veto foi derrubado em sessão conjunta das Casas Legislativas. Isso levou parte dos membros do Congresso ao entendimento de que, com a promulgação da Lei n.º 13.488/2017, já nas eleições de 2018 os candidatos teriam o mesmo enquadramento de qualquer outro indivíduo, isto é, que o limite de suas autodoações seria 10% da sua renda bruta declarada no ano anterior (FERREIRA, 2018). Não obstante, o entendimento do TSE, afirmado em Resolução⁷, foi diferente. Para o Tribunal, o candidato poderia usar recursos próprios

5 Referimo-nos aqui ao princípio da anualidade eleitoral, previsto no art. 16 da Constituição Federal.

6 Projeto de Lei n.º 8.612, de 2017, de autoria da Comissão Especial para Análise, Estudo e Formulação de Proposições Relacionadas à Reforma Política (CEPOLITI). A CEPOLITI foi criada pela Presidência da Câmara dos Deputados, em outubro de 2016. Para saber mais detalhes sobre a Comissão, consultar: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-politica>

7 Resolução do TSE n.º 23.553, de 18 de dezembro de 2017.

em sua campanha até o limite de gastos estabelecido para o cargo que ele disputa.⁸

de todos os modos, o autofinanciamento passou a ser mais restrito apenas recentemente, em virtude da Lei n.º 13.878, de 2019. Ela estabelece que o candidato pode usar recursos próprios até o total de 10% dos limites previstos para gastos de campanha ao cargo a que ele concorre. Diferentemente do que se prevê para o caso dos indivíduos, a Lei não faz referência ao percentual de renda bruta dos candidatos, objetivando, assim, alcançar maior equidade. Essa Lei terá validade nas eleições municipais previstas para 2020 e, sem dúvida, terá impactos no financiamento eleitoral – sem as doações de empresas, coibidas desde 2015, e agora com essas novas restrições ao autofinanciamento, os recursos públicos se tornarão uma crucial fonte de recursos para cobrir os gastos das campanhas.

2.3. Financiamento Público: Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanha⁹

No Brasil, as campanhas eleitorais também podem ser financiadas por recursos públicos. O chamado Fundo Partidário (FP)¹⁰ foi reformulado pela Lei dos Partidos Políticos, em 1995, de modo que foram estabelecidos critérios para as doações e para as formas de distribuição

8 Essa decisão provocou a apresentação de diversas ADIs ao STF. Três delas foram julgadas prejudicadas por perda superveniente do objeto, em decisões monocráticas. Para maiores detalhamentos, consultar Ferreira (2018).

9 O financiamento público de campanhas também abrange o Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE). Essa modalidade de recurso público não é discutida aqui porque não faz parte do nosso foco de análise. Cumpre-nos observar, contudo, que a distribuição do tempo de rádio e TV do HGPE segue o mesmo padrão de critérios de alocação da verba para campanhas, favorecendo os maiores partidos.

10 Também pode ser chamado de Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos.

desses recursos aos partidos (KRAUSE *et al.*, 2015). Conforme descrito no art.38 da Lei n.º 9.096/1995, o FP é constituído por multas e penalidades eleitorais, doações de pessoa física ou jurídica, recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, de modo permanente ou ocasional, e dotações orçamentárias da União.

Os recursos do FP são transferidos mensalmente do TSE para as Executivas Nacionais dos partidos. As legendas podem utilizar o recurso para realizar as campanhas eleitorais, mas também, para cobrir outros tipos de despesas, como publicidade, alimentação, compra ou locação de bens móveis e imóveis, contratação de serviços de consultoria contábil e advocacia, entre outros¹¹, conforme art. 44 da Lei n.º 9.096/1995. Em termos de obrigatoriedade, a lei prevê que, no mínimo, 20% do valor deve ser investido na Fundação de Pesquisa de cada organização; ainda, a partir de 2009 (Lei n.º 12.034, de 2009¹²), estabeleceu-se que 5% do valor do FP deve ser destinado à criação e à manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres. A forma de alocação dos 75% restantes desses recursos fica sujeita aos critérios particulares estipulados pelas Executivas Nacionais dos partidos. Isso implica que esses órgãos são os responsáveis pela escolha de quais candidatos ou diretórios serão beneficiados, ou mesmo se nenhuma fatia desse montante será investida nas disputas eleitorais e nos Diretórios subnacionais (SCHAEFER, 2019). Agora, se o partido destinar uma parcela desses recursos às disputas eleitorais, será obrigatório reservar, no mínimo, 5%, e, no máximo, 15%, para o financiamento das campanhas de suas candidatas – estão incluídos nesse valor os 5% do

11 Roeder (2019) explora a variável ‘gasto partidário’ em relação às despesas não-eleitorais.

12 O Inciso V do art. 44 foi incluído na Lei dos Partidos Políticos pela Lei n.º 12.034/2009, mas já foi ligeiramente alterado pelas Lei n.º 13.165/2015 e Lei n.º 13.877/2019.

FP que já devem ser destinados ao estímulo da participação política das mulheres (art. 9º da Lei n.º 13.165/2015¹³).

Ainda no que se refere à sua alocação, até 2015, o FP era distribuído da seguinte forma: 5% eram destinados, em partes iguais, a todos os partidos que tivessem seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, e 95% eram distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. Com a Lei n.º 13.165/2015, houve uma modificação na designação desses percentuais (art. 41-A), de forma que 5% dos recursos passaram a ser divididos, em partes iguais, por todos os partidos que atendiam aos requisitos constitucionais de acesso ao Fundo Partidário; já no caso dos 95% restantes, passaram a ser desconsideradas, em quaisquer hipóteses, as mudanças de filiação partidária para se computar as bancadas visando à partilha dos recursos. Mais à frente, a EC 97/2017 estabeleceu uma cláusula de desempenho¹⁴ para a alocação dos 5% dos recursos públicos distribuídos igualmente entre as legendas.

13 Vide ADIN N.º 5617. Para consulta-la: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&sl=5617&processo=5617>

14 Estabelecida pela Lei 13.165/15, a cláusula de desempenho começou a valer a partir das eleições de 2018, com a intenção de impedir que os chamados ‘puxadores de voto’ consigam eleger junto consigo candidatos com baixa votação – o conhecido ‘efeito Enéias’. Para ser eleito, o candidato precisa de ter uma proporção de votos igual ou superior a 10% do quociente eleitoral. A Emenda Constitucional 97/17, por sua vez, incidiu sobre as legendas, estabelecendo que, para ter direito ao ‘funcionamento parlamentar’ e ao Fundo Partidário, o partido tem que obter, no mínimo, 1,5% dos votos para Deputado Federal em todo o país, sendo que pelo menos 1% desses votos deve se distribuir ao menos em nove unidades federativas. Alternativamente, os partidos que elegerem pelo menos nove Deputados Federais em no mínimo nove unidades federativas terão cumprido a cláusula. Esse dispositivo já foi aplicado na eleição de 2018, resultando na exclusão de algumas pequenas legendas ao acesso dos recursos. Os critérios de exclusão sofrerão ampliação gradativa, até 2030.

Com o intuito de compensar a perda de recursos ocasionada pela proibição das doações empresariais, a minirreforma de 2017 foi relevante, acima de tudo, porque trouxe uma nova fonte de financiamento público às campanhas eleitorais. Com o advento da Lei n.º 13.487/2017, os partidos passaram a contar com o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) – esse fundo é constituído por dotações orçamentárias da União em anos eleitorais, e apenas nesses anos é disponibilizado aos partidos. Entretanto, as principais disposições acerca desse recurso foram estabelecidas pela Lei n.º 13.488/2017, que fixa o modo de sua distribuição – algo que já foi ligeiramente modificado pela Lei n.º 13.877/2019. de acordo com a Lei, 2% do FEFC devem ser divididos igualmente por todos os partidos com estatuto registrados no TSE; 35% devem ser divididos pelos partidos que têm pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Casa; 48% devem ser divididos, de modo proporcional, pelos partidos de acordo com o número de representantes eleitos para a Câmara dos Deputados na última eleição geral, ressalvados os casos dos detentores de mandato que migraram em razão de o partido pelo qual foram eleitos não ter cumprido os requisitos previstos no §3º do art. 17 da Constituição Federal; e, por fim, 15% devem ser divididos, proporcionalmente, pelos partidos tendo como base o número de seus representantes eleitos para o Senado Federal na última eleição geral, bem como os Senadores filiados ao partido que, na data da última eleição, situavam-se no 1º quadriênio de seus mandatos.

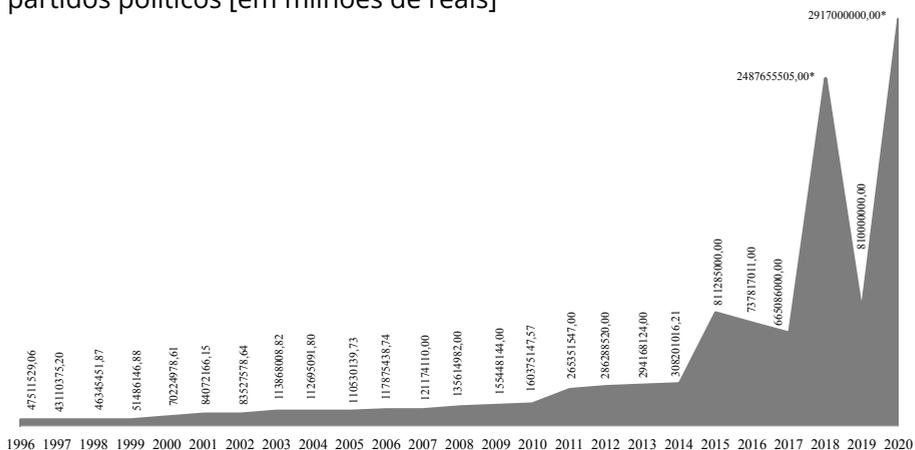
Paralelamente às regras de distribuição do FEFC, o TSE expediu resoluções que impedem que esses recursos públicos sejam empregados de modo arbitrário pelas direções partidárias. As Resoluções n.º 23.605/2019 e n.º 23.607/2019 normatizaram a forma de utilização do fundo e como deve ser a prestação de contas desses gastos. Sobre isso, em maio de 2018, o TSE decidiu que pelo menos 30% dos recursos do FEFC devem ser destinados ao financiamento de candidaturas femininas,

assim como o mesmo percentual dever ser aplicado no HGPE¹⁵. Ainda, os partidos que assim o desejarem podem comunicar ao TSE, até o 1º dia útil do mês de junho, a renúncia ao FEFC, ficando vedada a redistribuição desses recursos sobranes às demais legendas (art. 16-C, § 16 da Lei n.º 9.504/1997, incluído pela Lei n.º 13.877, de 2019).

Inegavelmente, junto com a proibição das doações pelas empresas, a criação do FEFC representou a mais importante mudança recente na estrutura da competição eleitoral no que diz respeito à relação entre dinheiro e campanhas eleitorais. Procurou-se reduzir a influência de grandes empresas não apenas no processo eleitoral, como também no processo legislativo; para isso, contudo, aumentou-se consideravelmente o montante de dinheiro público alocado nos partidos. Não temos ainda elementos que possam comprovar que a proibição de financiamento empresarial tenha resultado na diminuição da influência dos empresários no processo político; por outro lado, temos indicativos de que os partidos tenderão a pressionar para que, a cada eleição, sejam aumentados os recursos públicos que custeiam as suas campanhas. Afinal, embora o financiamento eleitoral brasileiro continue a combinar fontes privadas com fontes públicas (MANCUSO, 2020; SCHLICKMANN, 2019), o peso dos recursos estatais cresceu de maneira acentuada a partir de 2015, como pode ser observado no **Gráfico 1**.

15 Essa decisão do TSE é decorrente de uma consulta realizada por 14 parlamentares (oito Senadoras e seis Deputadas Federais) que indagavam se a parcela de financiamento destinada às campanhas de mulheres e o tempo destinado a tais candidatas no HGPE não deviam seguir o mínimo de 30% estipulado nas chamadas cotas de gênero das candidaturas no país, de acordo com o art. 10 § 3º da Lei n.º 9.504/1997. O questionamento das parlamentares teve como base o julgamento da ADI N.º 5.617, caso já mencionado neste artigo.

GRÁFICO 1. Total anual do Orçamento Geral da União destinado aos partidos políticos [em milhões de reais]



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

*Nota Explicativa: em 2018 e 2020, os recursos correspondem ao FP mais o FEFC [nesses dois anos, os valores são em bilhões de Reais]

Como se pode perceber, o dispêndio com o Fundo Partidário apresentou uma dinâmica de crescimento gradativo e relativamente discreto até 2015¹⁶, quando foi aprovada a reforma que vedou a doação empresarial às campanhas eleitorais. Depois, com a criação do FEFC e sua validade na eleição de 2018, esse volume de recursos deu um salto expressivo, graças ao acréscimo dos valores vultosos do fundo. Como sua liberação ocorre apenas em anos eleitorais, em 2019, o montante da verba destinada às legendas voltou a se concentrar apenas no Fundo Partidário, o que se expressou na drástica redução dos valores observados. Para as

16 Na verdade, como é possível observar, já a partir de 2011 o montante de recursos começa a aumentar de maneira mais acentuada. Nesse ano, o maior volume de multas aplicadas aos partidos e, principalmente, a alocação de recursos do orçamento superiores ao valor mínimo foram os fatores responsáveis pelo incremento (SPECK, 2016). Em 2015, Dilma Rousseff sancionou a Lei Orçamentária Anual (LOA) sem vetar o valor do Fundo Partidário que havia sido triplicado pelo Congresso Nacional (SPECK, 2016; BOLOGNESI, 2016).

eleições municipais previstas para 2020, no entanto, temos um novo aumento¹⁷, e ainda mais elevado do que o valor registrado em 2018¹⁸. Aliás, se dependesse da proposta inicial dos parlamentares, esse montante seria ainda mais alto, mas acabou sendo reduzido depois das restrições que lhes foram impostas pelo Poder Executivo.

Nesse contexto, as próximas eleições municipais serão especialmente interessantes por duas razões. Em primeiro lugar, porque, como já mencionado, pela primeira vez, não serão permitidas as coligações eleitorais, o que, em princípio, contribuirá para alguma redução no número de partidos que venham a obter representação ou que consigam superar a cláusula de desempenho – e isso terá efeitos nas futuras distribuições dos recursos. Em segundo lugar, serão as primeiras eleições locais abastecidas com o FP e o FEFC. Por conseguinte, vamos analisar, agora, se tal inovação poderá promover alterações no padrão de distribuição dos recursos públicos. Para isso, identificaremos as estratégias partidárias na alocação do Fundo Partidário nas campanhas eleitorais anteriores.

3. Estratégia de distribuição do fundo partidário nas campanhas eleitorais

As eleições de 2012 e 2016 não contaram com o FEFC, mas o segundo pleito foi impactado pela proibição das doações empresariais às campanhas, cujo efeito mais direto foi o aumento na alocação da verba do Fundo Partidário às candidaturas a Prefeito. Em 2012, as Executivas Nacionais dos partidos receberam cerca de 287 milhões de Reais do FP, e

17 Cumpre-nos observar que os valores previstos para 2020 podem não chegar a ser utilizados em virtude da crise provocada pela epidemia do novo Coronavírus. Em primeiro lugar, as eleições podem ser adiadas; em segundo lugar, esse recurso pode ser realocado para políticas de combate à epidemia, caso algum dos diversos pedidos parlamentares nesse sentido seja atendido.

18 Para saber a respeito dos impactos que essas novas leis causaram nas eleições de 2018, consultar Mesquita & Campos (2019).

destinaram 73 milhões para as campanhas às Prefeituras. Em 2016¹⁹, esse montante foi de aproximadamente 738 milhões, sendo alocados para os candidatos às Prefeituras a quantia de 259 milhões²⁰. Em termos proporcionais, os valores distribuídos representaram 25,48% e 35,11% do total do FP a que essas organizações tiveram direito a nível nacional. Em termos nominais, com os valores ajustados pela inflação, o crescimento da utilização do FP nas campanhas entre as duas eleições foi de 174%.

Assim, se em 2012 os recursos do FP representaram 3,26% do total arrecadado por todas as campanhas eleitorais para Prefeito, em 2016 este valor chegou a 18,12%; ou seja, o peso do FP aumentou de maneira expressiva (ALVES & LIMA, 2018). Ademais, comparando-se as duas eleições, deve ser observado que, se, por um lado, houve elevação na oferta do FP em 2016, por outro lado, também ocorreu um incremento na demanda pelo recurso. Isso quer dizer que mais candidatos recorreram aos partidos como um canal de financiamento para as suas campanhas – em 2012, 26,32% dos candidatos receberam ao menos um Real do FP, já em 2016, esse valor foi de 32%.

Nesse cenário, podemos identificar a estratégia que os partidos adotaram para a distribuição do FP nas campanhas eleitorais para Prefeito. Restringimos nosso estudo a esse cargo do Executivo local, em primeiro lugar, porque a análise dos Vereadores é difícil de ser realizada em virtude do número muito elevado de casos; em segundo lugar, e principalmente, porque muitos candidatos, indistinguíveis dos demais, apenas cumprem a função de agregadores de votos para aumentar o quociente partidário, e, também, servem para dar maior corpo à campanha dos postulantes ao cargo de Prefeito. Devemos supor, então, que os poucos recursos destinados aos Vereadores são muito preciosos para serem

19 Valor ajustado pela inflação de dezembro de 2019: 427 e 851 milhões de reais, respectivamente.

20 Valor ajustado pela inflação de dezembro de 2019: 109 e 298 milhões de reais, respectivamente.

gastos com tais candidatos, o que significa que, estrategicamente, o dinheiro público que o partido detém será investido, quando for o caso – e nem sempre isso ocorre –, em candidatos a Vereador que possuem elevado potencial de votação, ou seja, uma quantidade diminuta. Em virtude disso, nossa análise concentra-se nos candidatos a Prefeito, nos quais a maioria dos recursos será investida. Ademais, um dos cuidados que devem ser tomados na análise das eleições municipais é a variação extrema da população de eleitores (SAMPAIO & FIGUEIREDO, 2019). Para contornar esse problema, classificamos os municípios de maneira indutiva, recorrendo à análise de *clusters K-Means* (BAHR *et al.*, 2011; BAILEY, 1989). Esse agrupamento tomou como indicador o número de eleitores em cada um dos municípios, resultando em quatro grupos populacionais: micro, pequeno, médio e grande.²¹

3.1. Características que favorecem o Investimento Partidário

Para analisar esse aspecto do problema, construímos um modelo de teste em que o valor de FP recebido pelo candidato é a variável dependente (Y). Seguindo os estudos explicativos dessa linha de investigação, selecionamos oito variáveis independentes (X): (1) eleitorado do município, (2) ser candidato à reeleição, (3) possuir outro cargo eletivo no curso da eleição, (4) gênero, (5) se possui ensino superior, (6) se está coligado, (7) outras fontes de recursos recebidos pelo candidato²² e (8) o valor total do FP distribuído pelo partido a todos os candidatos a

21 As diferenças entre os grupos foram significantes estatisticamente ao nível de $p < 0,005$, e o valor de F, calculado pelo teste *Anova*, foi de 37547,53, o que indica variação de médias.

22 Nesta análise, separamos as contas dos candidatos em duas rubricas, ‘fundo partidário’ e ‘outros recursos’, de modo que as doações realizadas pelas empresas aos partidos e, depois, repassadas aos candidatos, foram classificadas como ‘outros recursos’. Essa operacionalização diferencia nossa abordagem de outras pesquisas que tentaram estimar o efeito das doações aos partidos sobre seus resultados eleitorais (CERVI, 2010; SILVA & CERVI, 2017).

Prefeito.²³ Interessa-nos saber se há correlação entre receber mais recursos e se enquadrar em algum desses critérios. Como variáveis de controle, consideramos a soma do FP distribuída pelo partido a todos os candidatos a Prefeito, ou seja, quanto maior essa quantia, mais elevado o poder financeiro dos partidos e, portanto, é de se esperar que seja maior a soma recebida pelas candidaturas. Consideramos, também, o valor de outras receitas recebidas pelos candidatos – quanto maiores forem essas arrecadações, menores os valores distribuídos aos candidatos.

Como já discutido anteriormente, partimos da premissa de que os partidos políticos visam à maximização de votos e de cargos (DOWNS, 1995; OLSON, 2015), o que lhes impõem a estratégia dominante de investir em candidatos com maiores chances de vencer as eleições (JACOBSON, 1985). Com base nisso e na literatura especializada, testaremos as seguintes hipóteses: (a) os partidos dão mais recursos aos candidatos que buscam a reeleição ou (b) que ocupam algum outro cargo eletivo (SCHAEFER, 2020; DOLANDELI & TANAKA, 2019; SCHAEFER & BARBOSA, 2017); (c) os partidos dão mais recursos aos candidatos homens e aos candidatos que possuem ensino superior (CODATO *et al.*, 2013; SPECK & MANCUSO, 2013); (d) os partidos dão mais recursos aos candidatos que são apoiados por coligação partidária (FRANÇA, 2013); e (e) os partidos dão mais recursos a candidatos que concorrem em municípios com maior número de eleitores.

Como a variável dependente é contínua, optamos por realizar um teste de regressão linear múltipla (HAIR *et al.*, 2009).²⁴ Para tanto, utilizamos os resultados eleitorais de 2012 e 2016,²⁵ cujos dados, reunidos e categoriza-

23 Para satisfazer o pressuposto de homocedasticidade (LEWIS-BECK, 1980) as variáveis contínuas do modelo foram convertidas em logaritmo, com a utilização do R.

24 A análise foi realizada com os *softwares* SPSS e R. Neste último caso, utilizamos o pacote *electionsBR* em parte da coleta dos dados (MEIRELLES *et al.*, 2016).

25 Coletados no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Esses dados estão armazenados em três bancos: ‘informações dos candidatos’, ‘votações nominais’ e ‘prestação de contas’. *Website*: <http://www.tse.jus.br/>.

dos, somaram 14.188 casos, no primeiro pleito, e 15.212, no segundo²⁶. Como mostra a **Tabela 1**, temos oito modelos que consideram as duas eleições e o tamanho dos municípios de acordo com as categorias de agrupamento já especificadas. Enquanto algumas variáveis exercem o efeito esperado, outras seguem direção inversa ou não possuem significância estatística; alguns dados são inconclusivos, mas outros permitem uma conclusão mais segura.

TABELA 1. Regressão Linear Múltipla da Relação entre Distribuição do Fundo Partidário e Variáveis Independentes (Eleições de 2012 e 2016 para Prefeito em todos os Municípios Brasileiros)

Variáveis Independentes	Eleição 2012				Eleição 2016			
	Tamanho do Município							
	Grande	Médio	Pequeno	Micro	Grande	Médio	Pequeno	Micro
Reeleição	-0,462 (0,383)	-0,337 (0,112)***	-0,020 (0,051)	-0,068 (0,040)	0,803 (0,306)**	-0,650 (0,131)***	-0,487 (0,062)***	-0,224 (0,052)***
Deputado, Senador	0,427 (0,230)*	0,505 (0,153)***	1,266 (0,354)***	-0,236 (1,094)	1,042 (0,236)***	1,227 (0,251)***	1,083 (0,639)	
Vereador	0,293 (0,412)	0,003 (0,144)	0,034 (0,075)	0,053 (0,077)	0,129 (0,322)	0,110 (0,173)	0,055 (0,105)	0,080 (0,103)
Coligação	-0,113 (0,181)	0,394 (0,103)***	0,118 (0,057)*	0,108 (0,048)*	1,154 (0,211)***	1,028 (0,134)***	0,798 (0,080)***	0,465 (0,073)***
Homem	-0,358 (0,257)	-0,109 (0,102)	-0,080 (0,048)	-0,143 (0,041)***	-0,387 (0,234)	-0,387 (0,136)**	-0,234 (0,070)***	-0,360 (0,061)***
Ensino Superior	-0,003 (0,202)	-0,048 (0,070)	0,045 (0,033)	0,010 (0,029)	0,179 (0,197)	0,150 (0,093)	0,141 (0,047)**	0,117 (0,043)*
Log Outros Recursos	-0,099 (0,108)	-0,171 (0,047)* **	-0,105 (0,028)***	-0,197 (0,026)***	-0,177 (0,093)	-0,376 (0,065)***	-0,499 (0,041)***	-0,491 (0,044)***
Log FP Partido	0,748 (0,114)***	0,199 (0,048)***	0,213 (0,031)***	0,184 (0,033)***	0,674 (0,080)***	0,601 (0,083)***	0,602 (0,063)***	0,562 (0,063)***
Log Eleitorado	1,088 (0,249)***	0,394 (0,144)*	0,273 (0,090)**	0,198 (0,071)**	1,959 (0,233)***	1,260 (0,222)***	0,528 (0,151)***	0,669 (0,120)***
R ² Ajustado	0,117	0,036	0,014	0,016	0,465	0,133	0,085	0,052

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Significância *** P < 0.005; ** P < 0.010; * P < 0.050. Os valores do erro padrão estão em parênteses.

26 Foram considerados somente os candidatos que tiveram candidaturas aptas, ou seja, deferidas pela Justiça Eleitoral. Excluímos da análise candidatos que disputaram eleições suplementares.

Inconclusivos, por exemplo, são os dados sobre a relação entre ter ensino superior e receber mais recursos do Fundo Partidário. Os efeitos encontrados são muito localizados, de maneira que essa interação não parece ser relevante. Os dados sobre gênero, por sua vez, podem ser enganosos. O resultado estatístico é contraintuitivo, pois indica que os homens receberam menos recursos do que as mulheres. Poder-se-ia alegar que talvez isso reflita a atuação dos partidos para reduzir as desigualdades de gênero no interior da organização, expressa inclusive no regramento da FEFC (BARBIERI *et al.*, 2019). Contudo, o que parece ser mais plausível é que isso se deve a um problema inerente à estrutura dos dados – o número de candidatos é muito maior do que o de candidatas, consequentemente, o valor médio da distribuição de recursos para os homens acaba sendo ‘empurrado’ para baixo. Além disso, os recursos foram diluídos em muitos candidatos homens porque eles eram a imensa maioria dos que concorreram, o que significa que ser homem não fez diferença para receber o FP porque quase todos os candidatos eram homens. Assim, do ponto de vista factual, no agregado, a maior parte do dinheiro vai para os candidatos masculinos, mesmo que de maneira não deliberada. Portanto, em termos práticos, ser homem é uma condição favorável para conseguir a indicação para a candidatura a Prefeito e para receber dinheiro do Fundo Partidário para a campanha.

Em contrapartida, podemos concluir com mais certeza que os candidatos que estão no exercício de outro cargo eletivo mais elevado, nomeadamente de Deputado ou Senador, receberam mais recursos para suas candidaturas à Prefeitura.²⁷ Por outro lado, os partidos investiram pouco nos candidatos que eram Vereadores, um indicativo de que suas

27 Os casos dos Senadores Marta Suplicy (MDB-SP) e Marcelo Crivella (PRB-RJ), candidatos em 2016 às prefeituras de São Paulo e Rio de Janeiro, respectivamente, ilustram esse comportamento dos partidos. A primeira recebeu 2 milhões de Reais do FP, enquanto o segundo dispôs de mais de 9 milhões do PRB. Dos 176 Deputados e Senadores que disputaram as eleições de 2016, apenas 38 (21,6%) não receberam nenhum real do FP.

carreiras rumo ao Executivo municipal tenderão a ser mais apoiadas pelo partido se eles, primeiro, forem eleitos Deputados. Candidatos à reeleição também receberam menos financiamento partidário, mas, talvez, por um motivo diferente – como eles já contam com o suporte da máquina administrativa municipal, eles podem se beneficiar de diversos outros recursos estatais. As legendas, nesse caso, talvez tenham preferido investir mais intensivamente nos candidatos desafiantes que concorriam em outros municípios. Por sua vez, as coligações eleitorais exerceram efeito positivo e significativo de maneira mais robusta na distribuição dos recursos, provavelmente porque elas indicam que são elevadas as chances de que o candidato seja eleito, ou de que ele pelo menos obtenha uma votação elevada e, assim, ajude a eleger uma ampla bancada legislativa.

Receber recursos para a campanha oriundos de outras fontes, de maneira geral, também exerceu efeito significativo na distribuição da verba do Fundo Partidário, só que no sentido inverso – quem recebeu mais dinheiro de fontes alternativas, contou com menos aporte do financiamento público. Esse padrão de correlação é coerente com a racionalidade estratégica esperada, pois, como o candidato já dispõe de recursos derivados de outras fontes, faz mais sentido que a direção partidária invista naqueles que não conseguiram financiar suas campanhas com recursos privados. Ainda, como mostram os dados, partidos maiores distribuíram mais recursos, obviamente porque receberam mais dinheiro. Da mesma forma, quanto maior o número de eleitores, maior a destinação de verba do Fundo Partidário para os candidatos a Prefeito em tais municípios, afinal, suas campanhas são mais dispendiosas – no pleito de 2016, em municípios grandes, o aumento de um eleitor representou 1,96 Reais a mais de destinação do FP aos candidatos.

3.2. Retorno eleitoral da estratégia de distribuição dos recursos

O teste estatístico anterior mostrou que a estratégia partidária de distribuição de recursos públicos para as campanhas eleitorais que

privilegiou (a) os candidatos que exerciam cargo de Deputado ou de Senador, (b) que foram capazes de formar coligações e (c) que concorreram em municípios que são grandes colégios eleitorais. Além disso, partidos grandes tenderam a investir mais dinheiro público nessas campanhas, uma vez que são eles que recebem maior volume do Fundo Partidário. Mas, será que essa estratégia de distribuição produziu resultados satisfatórios? Se a estratégia foi bem-sucedida, devemos esperar que esse investimento tenha se traduzido em votos.

Para conferir o efeito da distribuição do Fundo Partidário aos candidatos nos resultados eleitorais de 2012 e 2016, reaplicamos o teste de regressão linear múltipla, alterando algumas variáveis independentes e a variável dependente. Agora, a variável a ser explicada é a porcentagem de votos que cada candidato a Prefeito recebeu. Como indicado na **Tabela 2**, as variáveis explicativas, por sua vez, são estas: (1) a porcentagem de recursos do FP,²⁸ (2) outros recursos (que cada candidato movimentou, tendo em vista o total dos valores que circularam nas eleições do município), (3) coligação, (4) reeleição, (5) exercício de cargo eletivo em curso (Vereador, Deputado Estadual ou Federal e Senador), (6) ser homem e (7) ter ensino superior. O tipo de correlação esperada é o mesmo do modelo anterior, considerando-se que disputar a reeleição, ser homem, possuir outro cargo eletivo no momento da disputa e ensino superior significam maiores probabilidades de vitória (SPECK & CERVI, 2016; CODATO *et al.*, 2013).

28 Por exemplo, se o candidato recebeu R\$100,00 para sua campanha via FP, e o total de dinheiro dessa fonte no município foi de R\$200,00, o valor relativo do FP que o candidato recebeu é de 50%. Esse mesmo raciocínio foi empregado para a variável Outros Recursos. A ideia aqui é observar se entre um pleito e outro aumenta o efeito provocado por de ter acesso a mais recursos do FP sobre a porcentagem de votos.

TABELA 2. Regressão Linear Múltipla da Relação entre Porcentagem de Votos Recebida pelos Candidatos a Prefeito e Variáveis Independentes (Eleições de 2012 e 2016 em todos os Municípios Brasileiros)

Variáveis Independentes	2012				2016			
	Tamanho do Município							
	Grande	Médio	Pequeno	Micro	Grande	Médio	Pequeno	Micro
% FP	-0,117 (0,162)	0,041 (0,063)	-0,071 (0,036)*	-0,096 (0,034)**	0,800 (0,048)***	0,546 (0,034)***	0,419 (0,018)***	0,307 (0,017)***
% Outros Recursos	0,673 (0,027)***	0,565 (0,014)***	0,518 (0,008)***	0,479 (0,007)***	0,483 (0,026)***	0,637 (0,014)***	0,630 (0,008)***	0,589 (0,007)***
Reeleição	0,111 (0,024)***	0,058 (0,011)***	0,028 (0,006)***	0,019 (0,005)***	0,047 (0,017)*	-0,007 (0,008)	-0,012 (0,004)*	-0,009 (0,004)*
Deputado, Senador	0,026 (0,013)	-0,014 (0,015)	-0,006 (0,040)	-0,181 (0,136)	0,007 (0,012)	-0,007 (0,015)	-0,037 (0,044)	
Vereador	0,054 (0,025)*	-0,006 (0,014)	-0,006 (0,009)	-0,014 (0,010)	0,031 (0,031)	-0,016 (0,010)	-0,014 (0,007)*	-0,019 (0,008)*
Coligação	-0,025 (0,011)*	0,117 (0,009)***	0,160 (0,006)***	0,143 (0,006)***	0,029 (0,010)*	0,082 (0,007)*	0,119 (0,005)***	0,118 (0,005)***
Homem	0,052 (0,016)***	0,019 (0,010)*	0,009 (0,006)	0,012 (0,005)*	0,031 (0,012)*	0,008 (0,008)	0,017 (0,005)***	0,019 (0,005)***
Ensino Superior	0,034 (0,012)*	0,001 (0,007)	-0,008 (0,004)*	0,000 (0,004)	0,021 (0,010)*	0,007 (0,006)	0,003 (0,003)	-0,003 (0,003)
R ² Ajustado	0,651	0,658	0,651	0,524	0,698	0,688	0,656	0,612

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Significância *** P < 0.005; ** P < 0.010; * P < 0.050. Os valores do erro padrão estão em parênteses.

O dado mais relevante a ser observado é o efeito do FP na votação dos candidatos. Perceba-se que, em 2012, maior acesso ao recurso esteve associado ao recebimento de menos votos, proporcionalmente, dinâmica que se inverteu em 2016. No primeiro pleito, quando ainda havia a possibilidade de doações empresariais, o aumento de 1% do FP representava 1,17% a menos de votos no município; no segundo, 1% de incremento do repasse do FP nos grandes municípios teve o efeito de crescer 8% de votos, controlado pelas demais variáveis. Entretanto, os dados de 2012 são inconclusivos, pois, ao mesmo tempo em que, na maioria das vezes, a correlação é negativa, em apenas dois casos ela é significativa.

Além disso, nos municípios médios, a correlação, embora não significativa, foi positiva. Mais conclusivos são os dados de 2016 – apesar da correlação negativa e significativa em municípios micro, nos demais, ela é positiva e significativa. Pelo menos na eleição de 2016, portanto, encontramos elementos que permitem concluir que o maior investimento do Fundo Partidário nessas candidaturas trouxe resultados favoráveis.

Já no que se refere ao uso de outros recursos, não restam dúvidas de que essa estratégia foi amplamente vantajosa, pois, em todos os casos, a correlação foi positiva e significativa – o incremento de 1% na proporção de outros recursos resultou em 6,73% a mais de votos para os candidatos. Mesmo em 2016, sem o financiamento empresarial, o acesso a recursos privados foi essencial – nomeadamente as doações individuais e a autodoação. Por outro lado, não foi detectado nenhum efeito significativo, embora a relação tenha sido negativa na maioria dos modelos, entre ser Deputado ou Senador e conquistar mais votos. Esse dado indica que o investimento partidário nesses candidatos não é uma estratégia eficiente para a alocação dos recursos do FP. Talvez os partidos se vejam compelidos a liberar mais dinheiro para essas lideranças devido ao seu capital político no interior da organização, que funciona como uma força gravitacional irresistível para a obtenção desse recurso. Nesses casos, ao que parece, a racionalidade estratégica baseada em resultados eleitorais conta menos do que a influência dessas lideranças junto às direções organizacionais. Da mesma maneira, ser Vereador não é uma característica que se traduz em maior votação na competição pela Prefeitura, uma vez que a relação entre essa variável e o desempenho eleitoral é negativa, apesar de haver poucos casos de significância estatística. Quanto a isso, os partidos vêm adotado estratégias mais eficientes, uma vez que não investem muitos recursos nessas candidaturas.

Via de regra, as coligações dão bons retornos eleitorais – praticamente em todos os casos a correlação é positiva e significativa. Aqui os partidos também adotam estratégias eficazes porque liberam mais recursos públicos para candidatos que se aliam com outros partidos para disputar

a eleição. Por fim, temos duas variáveis pouco elucidativas. Na maioria dos casos, ser homem exerce efeito positivo e significativo na votação, mas, vale repetir, esse dado deve ser visto com cautela porque a quantidade de candidatos é muito mais elevada do que a de candidatas. Em outros termos, não dá pra saber se os homens são mais votados porque são homens ou porque a maioria dos candidatos é do sexo masculino. Em relação a ter ensino superior, na maioria das vezes, a relação é positiva, mas poucos casos são significativos – num deles, inclusive, a correlação é negativa. Assim, os dados sobre essa variável são inconclusivos.

Em linhas gerais, portanto, podemos dizer que, em contextos de maior competição eleitoral, os partidos que investiram maiores quantias tiveram candidatos com melhor desempenho. Nesses cenários, lançar-se na corrida eleitoral numa coligação de partidos resulta em maiores votações. Desse modo, podemos concluir que o padrão de distribuição de recursos do FP indica que os partidos privilegiam a alocação de dinheiro público em (1) candidatos com capital político elevado (Deputados Estaduais, Federais e Senadores), (2) com capacidade de formalizar coligações, (3) especialmente em municípios com maior densidade eleitoral. Em 2016, a adoção dessa estratégia de investimento resultou em mais votos nesses candidatos. Porém, mais do que ter cargo eletivo em curso, o que parece trazer resultados eleitorais favoráveis é a formação de coligações – isso dá mais estrutura às campanhas e, ainda, atua como estratégia de coordenação de candidaturas, reduzindo-se o número de concorrentes.

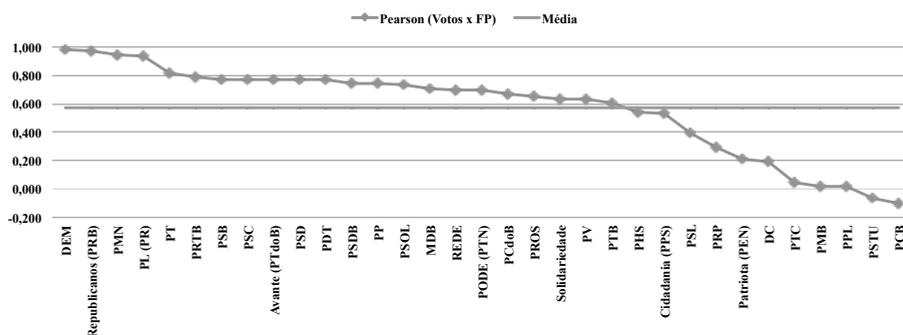
3.3. A Eficiência da Estratégia de Distribuição do Fundo Partidário

A eficiência da estratégia de distribuição do Fundo Partidário pode ser estimada avaliando-se a correlação entre o desempenho eleitoral dos candidatos e os recursos que ele recebeu do seu partido. Para isso, a proporção de votos do candidato deve ser calculada a partir do seu número

absoluto de votos (por exemplo, 1000), considerando-se, igualmente, o total de votos recebido pelo partido (por exemplo, 10000). Nesse caso hipotético, o valor relativo de votos do referido candidato seria 10%. Então, se o partido alocou para esse candidato 10% dos recursos totais do FP que lhe cabia, a correlação entre votos e distribuição do FP é perfeita, ou seja, $R^2 = 1$. Avaliando essas correlações, podemos então observar quais partidos foram mais bem-sucedidos nessa estratégia de alocação do dinheiro público.

O Gráfico 2 traz esses dados referentes à corrida eleitoral de 2016. Para a maioria dos partidos, essa estratégia é bem-sucedida, se considerarmos que um bom ponto de corte para essa inferência são as correlações que se situam acima da média, próxima de seis. Para alguns partidos, essa estratégia é mais eficiente, pois a correlação é ≥ 8 . Estes são os casos do PT, do PL (PR), do PMN e, principalmente, do PRB (Republicanos) e do DEM (Democratas), cujas correlações são próximas do máximo. Poucos partidos, todos eles pequenas legendas, não extraíram dividendos eleitorais favoráveis desse tipo de alocação dos recursos do Fundo Partidário.

GRÁFICO 2. Correlação entre Votos Obtidos e Recursos Recebidos pelos Candidatos a Prefeito em 2016, em todos os Municípios Brasileiros



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

4. Considerações finais: perspectivas para as próximas eleições

À guisa de conclusão, discutimos, agora, as perspectivas para as eleições municipais previstas para 2020 no que se refere à utilização dos fundos estatais pelos partidos e seus efeitos políticos. Com base nos parâmetros analisados – evolução da legislação e estratégia da distribuição dos recursos partidários aos candidatos a Prefeito em 2012 e 2016 –, podemos supor que o padrão de utilização do financiamento público das campanhas sofrerá alguma alteração? Mais especificamente, as minirreformas que alteraram a estrutura desse financiamento e a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha estimularão as direções partidárias a investir numa estratégia de alocação desses recursos que discrepa da anterior? Temos elementos para cogitar que nem as alterações na legislação e nem o maior aporte de recursos públicos para o custeio das campanhas eleitorais provocarão o abandono da estratégia de distribuição de recursos que os partidos adotaram nas últimas disputas. Em realidade, essas inovações poderão até contribuir para sua intensificação.

Conforme estabelecido na legislação, e já analisado por estudiosos do tema (e.g.: KRAUSE *et al.*, 2019b; KRAUSE & KESTLER, 2017), sabemos que a quantidade de recursos que cada partido recebe é relacionada, sobretudo, com o número de cadeiras que cada um deles ocupa no Parlamento, o que significa que essa distribuição favorece as grandes legendas. Embora os pequenos partidos também recebam o seu quinhão – algo que serve de incentivo à criação de novas siglas e à persistência de várias delas –, esse perfil distributivo assegura vantagens competitivas às maiores organizações. Em outras palavras, há um efeito de retroalimentação entre recursos públicos e voto: quem têm mais votos, ganha mais recursos, e quem recebe mais recursos, costuma conquistar mais votos. Os critérios legais dessa distribuição são definidos pelos próprios atores que receberão os recursos, de modo que esse resultado é produzido por

estratégias de alocação que são impostas numa correlação de forças desigual que tende a ser inercial.

Como podemos ver na **Tabela 3**, os valores previstos para o financiamento partidário foram consideravelmente incrementados em virtude do FEFC; no entanto, manteve-se o padrão concentrador favorável às grandes legendas – com exceção do PSL, devido ao seu resultado atípico nas últimas eleições. Inclusive, dessa vez, o FEFC será a única fonte de recursos públicos para as campanhas das pequenas legendas, uma vez que elas ficaram alijadas do Fundo Partidário devido ao não cumprimento da cláusula de desempenho da eleição de 2018. Se esse raciocínio é válido para a distribuição dos recursos públicos entre as organizações partidárias, podemos supor que ele também seja válido para sua distribuição dentro dos partidos. Ou seja, as direções partidárias tenderão a privilegiar candidatos com maior potencial de votos ou mais influência dentro da organização; afinal, quem têm maior capital eleitoral, ao receber mais recursos, além de fidelizar o seu apoiador cativo, ainda poderá ampliar seu domínio no mercado de votos, e quem tem o controle da legenda, controla as redes internas de distribuição.

Evidentemente, essa conclusão é muito mais teórica do que empírica, uma vez que teremos que aguardar os resultados das próximas eleições para que os devidos testes possam ser realizados. Não obstante, a análise das eleições anteriores deu subsídios para que essa conclusão hipotética seja consistente. Diferentemente da eleição de 2012, a disputa municipal de 2016 já foi travada sem o financiamento empresarial, o que, poder-se-ia cogitar, deveria ter incentivado as direções partidárias a buscar outra forma de distribuir os recursos públicos em suas campanhas, uma vez que o esgotamento dessa fonte tornaria vital a luta por fatias mais substanciais do Fundo Partidário. Porém o exame dos dados eleitorais mostrou que isso não ocorreu, pelo contrário, a proibição dessa fonte de financiamento pareceu atuar como um reforço à estratégia bem-sucedida de se investir os recursos de campanha naqueles candidatos com maior potencial eleitoral ou capital político dentro da organi-

zação. Essa lógica deverá pautar a distribuição de recursos nos partidos médios e grandes, inclusive porque são eles que geralmente lançam candidatos aos cargos Executivos, no caso, as Prefeituras.

TABELA 3. Distribuição do FEFC e do FP em 2020 [em Milhões de Reais]

Partido	Valor FP	Valor FEFC	FEFC + FP	%
PSL	113,90	189,30	303,20	10,39
PT	101,10	194,90	296,00	10,15
PSDB	59,20	134,20	193,40	6,63
PSD	58,40	145,00	203,40	6,97
PP	55,50	127,30	182,80	6,27
MDB	55,00	153,40	208,40	7,14
PSB	54,50	103,10	157,60	5,40
PL	52,60	120,40	173,00	5,93
Republicanos	50,30	100,10	150,40	5,16
PDT	46,80	101,00	147,80	5,07
DEM	46,40	104,50	150,90	5,17
PSOL	29,00	39,60	68,60	2,35
Patriota	24,80	27,00	51,80	1,78
PODE	23,90	85,00	108,90	3,73
PROS	22,00	45,60	67,60	2,32
PTB	21,80	38,10	59,90	2,05
Solidariedade	21,10	41,30	62,40	2,14
Avante	20,20	27,50	47,70	1,64
PCdoB	19,70	29,00	48,70	1,67
PSC	19,10	34,20	53,30	1,83
Cidadania	17,50	40,40	57,90	1,98
PV	17,50	20,00	37,50	1,29
REDE*	0,00	20,00	20,00	0,69
PRTB*	0,00	6,20	6,20	0,21
PMN*	0,00	5,70	5,70	0,20
PTC*	0,00	5,70	5,70	0,20
DC*	0,00	4,10	4,10	0,14

Partido	Valor FP	Valor FEFC	FEFC + FP	%
PMB*	0,00	2,80	2,80	0,10
PCB*	0,00	1,70	1,70	0,06
PSTU*	0,00	1,50	1,50	0,05
PCO*	0,00	1,30	1,30	0,04
UP*	0,00	1,20	1,20	0,04
NOVO*	0,00	35,60	35,60	1,22
Total	930,30	1986,70	2917,00	100

Fonte: elaboração própria a partir da LOA (Lei Orçamentária Anual) de 2020.

*Nota Explicativa: partidos excluídos do Fundo Partidário devido à cláusula de desempenho.

Ao mesmo tempo, a legislação evoluiu de modo a limitar as chances de que os pequenos partidos conquistem representação. A cláusula de desempenho restringe o acesso ao Fundo Partidário, o que impacta negativamente a competitividade eleitoral dessas legendas, pois essa dinâmica estabelece uma circularidade prejudicial à sua sobrevivência. O fim das coligações, a ser posta em prática nas próximas eleições municipais, também tenderá a reduzir o capital político dos pequenos partidos, cujas bancadas legislativas podem se encolher drasticamente ou mesmo desaparecer. Mais do que nunca, os pequenos partidos serão forçados a investir em candidatos com potencial de vitória, pois isso será essencial para a continuidade de sua organização. Em resumo, com mais recursos à sua disposição, os partidos procurarão seguir adiante com a estratégia dominante que orienta suas decisões enquanto um ator coletivo racional – seu objetivo é maximizar as suas chances de obter votos, conquistar cargos públicos e, assim, implementar as políticas de sua preferência.

Uma das principais consequências políticas dessa evolução é a baixa renovação das elites políticas; afinal, essa dinâmica favorece a manutenção do *status quo* ao inibir mudanças geracionais mais recorrentes e profundas, assim como alterações no seu perfil social. A inércia estabelecida há tempos confere vantagens competitivas a homens brancos, com trajetórias políticas mais antigas, inclusive familiares, e, por con-

sequência, detentores de elevado capital eleitoral e, por diversas vezes, capital econômico. Assim, eles controlam as instâncias burocráticas dos partidos e as esferas institucionais de representação. Mudanças nesse quadro dependerão de alterações institucionalmente induzidas nas estratégias partidárias, algo que depende de regras específicas que imponham formas de utilização dos recursos e sejam capazes de implicar na sua distribuição mais equitativa em termos socioeconômicos, raciais e de gênero. Para além do financiamento, faz-se necessária alguma legislação que estabeleça a rotatividade desses perfis nos cargos do Executivo e quotas mais equilibradas na distribuição das cadeiras legislativas. Tudo isso poderia assegurar maior abertura ao recrutamento democrático da elite política partidária que atua nos planos municipal, estadual e nacional.

Referências

ALVES, M.; LIMA, B. Campanhas e Legislação Eleitoral: Análise da “Minirreforma” no Contexto das Eleições Municipais Brasileiras de 2016. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, vol. 9, n. 1, p. 119-140, 2018. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/55339>, consulta em 08 de abril de 2020.

ARAÚJO, V.; SILOTTO, G.; CUNHA, L. R. Capital político e financiamento eleitoral no Brasil: uma análise empírica da estratégia das empresas na alocação de recursos de campanha. *Revista Teoria & Sociedade*, n. 23.2, p. 126-158, 2015. Disponível em: http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/4564/2015_araujo_capital_politico_financiamento.pdf?sequence=1&isAllowed=y, consulta em 04 de abril de 2020.

ARRAES, R.; AMORIM NETO, O.; SIMONASSI, A. Despesas de campanha e sucesso eleitoral nos pleitos legislativos brasileiros. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, v. 60, n. 4, p. 1059-1093, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582017000401059, consulta em 02 de abril de 2020.

BAHR, P. R.; BIELBY, R.; HOUSE, E. The use of cluster analysis in typological research on community college students. *New Directions for Institutional Research*, v. 2011, n. S1, p. 67-81, 2011. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/ir.417>, consulta em 06 de abril de 2020.

BAILEY, K. D. Constructing typologies through cluster analysis. *Bulletin of Sociological Methodology/Bulletin de Méthodologie Sociologique*, v. 25, n. 1, p. 17-28, 1989. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/075910638902500102>, consulta em 07 de abril de 2020.

BARBIERI, C. H. C.; RAMOS, L. O.; MORAES, F.; AFLALO, H. M.; MARDEGAN, I. O.; MARIN, J. F. M.; YOUSSEF, L. M.; BIDERMAN, C.; AVELINO FILHO, G. *Democracia e representação nas eleições de 2018: campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero: relatório final (2018-2019)*. Centro de Pesquisa Jurídica Aplicada (CPJA), 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27646>, consulta em 05 de abril de 2020.

BORGES, T. D. P. O financiamento empresarial e as campanhas legislativas de 2014: uma análise exploratória das doações diretas aos candidatos a Deputado Federal. *Política & Sociedade*, v. 15, n. 32, p. 102-125, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2016v15n32p102>, consulta em 06 de abril de 2020.

BOTASSIO, B. A dinâmica interna dos partidos brasileiros na alocação de recursos do fundo partidário. *Agenda Política*, v. 5, n. 3, p. 193-215, 2017. Disponível em: <http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/download/150/143>, consulta em 07 de abril de 2020.

CODATO, A.; CERVI, E.; PERISSINOTTO, R. Quem se elege prefeito no Brasil? Condicionantes do sucesso eleitoral em 2012. *Cadernos Adenauer*, XIV, nº 02, 2013.

DOLANDELI, R.; TANAKA, M. O Financiamento Partidário e a Estratégia de Doações na Arena Eleitoral, 2019. *Caos-Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, n. 23, p.197-232. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/caos/article/view/48241>, consulta em 08 de abril de 2020.

DOWNS, A. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row, 1965.

FRANÇA, E. C. V. O tamanho da coligação partidária influencia no desempenho eleitoral do candidato? uma análise das coligações partidárias nas eleições majoritárias para prefeito nas capitais brasileiras. Dissertação de Mestrado, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, UFPE. Pernambuco, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/12465>, consulta em 09 de abril de 2020.

FIGUEIREDO FILHO, D.; NUNES, F.; DA ROCHA, E. C.; SANTOS, M. L.; BATISTA, M.; SILVA JÚNIOR, J. A. S. O que fazer e o que não fazer com a regressão: pressupostos e aplicações do modelo linear de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). *Revista Política Hoje*, v. 20, n. 1, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica/revista/2011/1/artigo/3808>, consulta em 03 de abril de 2020.

FONSECA, T. Doações de campanha implicam em retornos contratuais futuros? Uma análise dos valores recebidos por empresas antes e após as eleições. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 61, p. 31-49, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782017000100031&script=sci_abstract&tlng=pt, consulta em 03 de abril de 2020.

HAIR JUNIOR., J.; ANDERSON, R.; TATHAM, R.; BLACK, W. *Multivariate data analysis*. 17th Ed. Prentice-Hall, 2009.

HEILER, J. G.; VIANA, J. P. S. L.; DOS SANTOS, R. D. O custo da política subnacional: a forma como o dinheiro é gasto importa? Relação entre receita, despesas e sucesso eleitoral. *Opinião Pública*, v. 22, n. 1, p. 56-92, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v22n1/1807-0191-op-22-1-0056.pdf>, consulta em 02 de abril de 2020.

HOROCHOVSKI, R. R.; JUCKES, I. J.; SILVA, E. A.; SILVA, J. M.; CAMARGO, N. F. Estruturas de poder nas redes de financiamento político nas eleições de 2010 no Brasil. *Revista Opinião Pública*, v. 22, n. 1, p. 28-55, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762016000100028&lng=en&nrm=iso, consulta em 07 de abril de 2020.

JACOBSON, G. C. Party organization and distribution of campaign resources: Republicans and Democrats in 1982. *Political Science Quarterly*, v. 100, n. 4, p. 603-625, 1985.

KRAUSE, S.; REBELLO, M.M.; DA SILVA, J.G. O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): o que as tipologias dizem? *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº16. Brasília, p. 247-272, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n16/0103-3352-rbcpol-16-00247.pdf>, consulta em 04 de abril de 2020.

KRAUSE, S.; KESTLER, T. Sistemas Eleitorais: um diálogo comparado Brasil e Alemanha. *Cadernos Adenauer*, XVIII, n.º 4, p. 81-101, 2017. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=1125499c-0380-ab5d-2622-12ae9fcfc-c93&groupId=265553, consulta em 07 de abril de 2020.

KRAUSE, S.; SCHAEFER, B.; BARBOSA, T. A. L.; CORRÊA, C.P.; TELLES, H. Die brasilianische Präsidentschaftswahl 2018: Ein neues Paradigma der Finanzierung, Anti-Politik und Soziale Netzwerke. *Zeitschrift für Parteienwissenschaften*, n. 1, p. 94-110, 2019a. Disponível em: <https://mip.pruf.hhu.de/article/view/71>, consulta em 03 de abril de 2020.

KRAUSE, S.; SHEAFER, B. M.; BARBOSA, T. A. L.; CORRÊA, C.P. O Brasil diante da questão partidária: reformas e continuidades. In: *Democracia, Diálogo e Cooperação. A Fundação Konrad Adenauer no Brasil. 50 Anos*. Rio de Janeiro, p. 91-114, 2019b.

LEWIS-BECK, M. *Applied regression: An introduction*. Sage publications, 1980.

MANCUSO, W. P. The incomplete transition. A review of the recent changes in Brazil's electoral financing model. In: **Bribery, Fraud, Cheating**. Springer VS, Wiesbaden, p. 121-144, 2020. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-29062-7_8, consulta em 07 de abril de 2020.

MANCUSO, W. P.; HOROCHOVSKI, R. R.; CAMARGO, N. F. Financiamento eleitoral empresarial direto e indireto nas eleições nacionais de 2014. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 27, p. 9-36, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522018000300009&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt, consulta em 07 de abril de 2020.

MARCELINO, D. **Sobre dinheiro e eleições**: um estudo dos gastos de campanha para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. Dissertação de Mestrado, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, UnB. Brasília, 2010. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6669/1/2010_DanielMarcelinodaSilva.pdf, consulta em 06 de abril de 2020.

MEIRELES, F.; SILVA, D.; COSTA, B. electionsbr: R functions to download and clean brazilian electoral data. 2016. URL <http://fmeireles.com/files/electionsbr.pdf>.

MESQUITA, L.; CAMPOS, G. Reforma política: o impacto das novas leis no pleito de 2018. *Cadernos Adenauer*, XX, n.1, p. 59-77, 2019.

NETTO, G. F.; SPECK, B. W. O dinheiro importa menos para os candidatos evangélicos? **Opinião Pública**, v. 23, n. 3, p. 809-836, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-627620170003000809, consulta em 07 de abril de 2020.

OLSON, M. **A Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais**. São Paulo: EDUSP, 2015.

PINHEIRO, B. G.; DE LUCA, M. M.; VASCONCELOS, A. L. Conexões políticas nas maiores companhias listadas na BM&F Bovespa. **REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)**, v. 22, n. 2, p. 394-418, 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/read/article/view/60360>, consulta em 02 de abril de 2020.

PORTO, R. A. **Influência da proibição do financiamento empresarial nas eleições municipais de 2016**. Monografia apresentada para obtenção do grau de bacharel em Ciência Política na Universidade de Brasília, UnB, Brasília, 2017. Disponível em: http://bdm.unb.br/bitstream/10483/20446/1/2017_RodrigoAlvesPorto_tcc.pdf, consulta em 08 de abril de 2020.

RENNÓ, L. Reforma política. Consensos necessários e improváveis. In: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (org). **A democracia brasileira. Balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG. p. 423-451, 2007.

ROEDER, K. M. Como os partidos gastam seus recursos financeiros? Uma proposta de tipologia de gastos partidários. **43º Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu: ANPOCS, 2019. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/43-encontro-anual-da-anpocs/spg-6/spg20-6/11964-com-que-os-partidos-gastam-seus-recursos-financeiros-uma-proposta-de-tipologia-de-gastos-partidarios/file> , consulta em 08 de abril de 2020.

SAMPAIO, D.; FIGUEIREDO FILHO, D. B. Como o dinheiro influencia as eleições municipais no Brasil: uma revisão sistemática. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 88, 2019, p. 1-25. Disponível em: <http://anpocs.com/images/BIB/n88/1017666bib88052019.pdf>, consulta em 03 de abril de 2020.

SCHAEFER, B. M. As Lógicas de Distribuição do Fundo Partidário: Centralização e Nacionalização nos partidos brasileiros (2011-2015). Dissertação apresentada no PPG de Ciência Política da UFRGS. 2018. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/178174>, consulta em 02 de abril de 2020.

SCHAEFER, B. M. Centralização nos Partidos Brasileiros: Evidências a partir da distribuição do Fundo Partidário (2010-2016). **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, v. 28, n. 2, p. 47-70, 2019. Disponível em: <http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/737>, consulta em 03 de abril de 2020

SCHAEFER, B. M. The logics of party Money distribution: Notes on the Brazilian Case. **11th Düsseldorf Graduate Conference on Party Research**. At: Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung, 2020.

SCHAEFER, B. M.; BARBOSA, T. A. L. “A opção pelos insiders”: O financiamento como variável para o entendimento do campo político. **Conversas & Controvérsias**, v. 4, n. 1, p. 28-48. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/conversasecontroversias/article/view/26955>, consulta em 03 de abril de 2020.

SCHAEFER, B. M.; BARBOSA, T. A. L. Pagando do Próprio Bolso: autofinanciamento eleitoral no Rio Grande do Sul (2012-2016). **Paraná Eleitoral**, v.8, n.1, 2019. Disponível em: <http://www.tre-pr.jus.br/o-tre/revista-parana-eleitoral/revistas-e-livros/revista-parana-eleitoral-v-8-n-1-2019>, Consulta em 02 de abril de 2020.

SPECK, B. W. O financiamento político e a corrupção no Brasil. In: BIASON, R. C. (org.). **Temas de corrupção política**, São Paulo: Balão Editorial, p. 49-97. 2012. Disponível em: https://www.academia.edu/3556070/Bruno_Wilhelm_Speck_O_financeamento_pol%C3%ADtico_e_a_corrup%C3%A7%C3%A3o_no_Brasil, consulta em 06 de abril de 2020.

SPECK, B. W. Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil, **REB - Revista de Estudos Brasileños**, v.3, n.4, p. 125-135, 2016.

Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4404>, consulta em 02 de abril de 2020.

SPECK, B. W.; CERVI, E. U. Dinheiro, tempo e memória eleitoral: os mecanismos que levam ao voto nas eleições para prefeito em 2012. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 59, n. 1, p. 53-90, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0011-52582016000100053&lng=en&nrm=iso&tlng=pt, consulta em 04 de abril de 2020.

SPECK, B. W.; MANCUSO, W. P. O que faz diferença? Gastos de campanha, capital político, sexo, e o contexto municipal nas eleições para prefeito em 2012. **Cadernos Adenauer**, XIV, n. 2, p. 109-126, 2013. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=11046824-77ff-9c4c-0a34-2449b34d3fo2&groupId=265553, consulta em 05 de abril de 2020.

ZELINSKI, L. F.; EDUARDO, M.C. As novas regras do financiamento eleitoral de campanhas nas eleições de 2018 e seus efeitos nas candidaturas de homens e mulheres para o cargo de deputado estadual no estado do Paraná. **Revista do Legislativo Paranaense**, n. 3, p. 29-52, 2019. Disponível em: <http://revista.alep.pr.gov.br/index.php/escolalegislativo/article/view/89>, consulta em 02 de abril de 2020.

Carolina Corrêa · Pesquisadora de Pós-Doutorado vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: carolpimentelcorrea@gmail.com

Bruno Marques Schaefer · Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: brunomschaefer@gmail.com

Paulo Peres · Professor do Departamento de Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Email: peres.ps@gmail.com

Anexo

QUADRO 1. Síntese das Principais Mudanças Recentes no Financiamento Eleitoral Brasileiro*

Recursos	Até 2015	Reformas			
		Lei n.º 13.165/2015	Lei n.º 13.487/2017	Lei n.º 13.488/2017	Lei n.º 13.877/2019 Lei n.º 13.878/2019
Privado (Empresas)	Permite doar até 2% da receita bruta obtida no ano anterior àquela eleição (Lei n.º 9.504/1997).	Proíbe a doação de qualquer valor para partidos políticos e candidatos. [Importância da decisão do STF, anterior à Lei, sobre a ADIN.º 4.650]			
Recurso privado (Indivíduos)	Permite doar até 10% da renda bruta obtida no ano anterior às eleições (Lei n.º 9.504/1997).				
Privado (Autofinanciamento)	Permite doar até o montante máximo de despesas estabelecido por seus próprios partidos para o cargo em questão (Lei n.º 9.504/1997).	Permite doar até o limite de gastos estabelecido nesta Lei para o cargo ao qual concorre. (artigos 5.6,7 e 8 da Lei n.º 13.165/2015 – Revogados pela Lei n.º 13.488/2017). [Vide art. 19 da Resolução do TSE n.º 23.406, de 17 de fevereiro de 2014. O TSE, de acordo com os artigos 548 e 549 do Código Civil, fixou a utilização de recursos próprios dos candidatos, seja limitada a 50% do patrimônio informado à Receita Federal do Brasil na Declaração de Imposto de Renda da Pessoa Física referente ao exercício anterior ao pleito].	Revoga o § 1º-A do art. 23 da Lei das Eleições (incluído pela Lei n.º 13.165/2015), segundo o qual o candidato poderia financiar a sua campanha até o limite de gastos estabelecido em lei para o cargo ao qual concorre. [Não teve validade nas eleições de 2014. Vide Resolução do TSE n.º 23.553, de 18 de dezembro de 2017]		O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o total de 10% (dez por cento) dos limites previstos para gastos de campanha no cargo em que concorrer. O limite de gastos nas campanhas dos candidatos às eleições para Prefeito e Vereador, na respectiva circunscrição, será equivalente ao limite para os respectivos cargos nas eleições de 2016, atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), aferido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir. Nas campanhas para segundo turno das eleições para Prefeito, onde houver, o limite de gastos de cada candidato será de 40% (quarenta por cento) do limite previsto de acordo com esta lei.

Recursos	Até 2015	Reformas			
		Lei n.º 13.165/2015	Lei n.º 13.488/2017	Lei n.º 13.877/2019	Lei n.º 13.878/2019
Público (Fundo Partidário)	<p>Distribuição entre os partidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 5% destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tivessem seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e 95% distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. <p>[Aplicação obrigatória:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Os partidos devem aplicar, pelo menos, 20% em suas próprias Fundações de Pesquisa e 5% em programas que promovam a participação política das mulheres. Lei nº. 9.096, de 1995]. 	<p>Distribuição entre os partidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 5% divididos, em partes iguais, entre todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário e 95% distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; desconsideradas as mudanças de filiação partidária em quaisquer hipóteses. <p>Sendo que, com o advento da EC 97/2017, a cláusula de desempenho rege a distribuição dos 5%.</p> <p>[Aplicação obrigatória:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Os partidos devem aplicar, pelo menos, 20% em suas próprias Fundações de Pesquisa e 5% em programas que promovam a participação política das mulheres. Lei nº. 9.096, de 1995]. 			

Recursos	Até 2015	Reformas			
		Lei n.º 13.165/2015	Lei n.º 13.487/2017	Lei n.º 13.488/2017	Lei n.º 13.877/2019 Lei n.º 13.878/2019
Público (Fundo Especial para Financiamento de Campanha- FEFQ)			<p>Cria o FEFQ. Constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral.</p>	<p>Dispõe sobre a alocação desse recurso:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2% distribuídos igualmente entre todos os partidos; - 35% entre os partidos com pelo menos 1 representante na Câmara dos Deputados na proporção do percentual de votos obtidos nas últimas eleições gerais; - 48% entre os partidos na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; e - 15% entre os partidos na proporção do número de representantes no Senado Federal, de acordo com os partidos dos parlamentares eleitos. <p>[Decisão do TSE de reservar, pelo menos, 30% dos recursos do FEFQ para financiar candidaturas femininas. O mesmo percentual deve ser considerado em relação ao tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV].</p>	<p>Destaca o fato de os partidos poderem comunicar ao Tribunal Superior Eleitoral até o 1º (primeiro) dia útil do mês de junho a renúncia ao FEFQ, vedada a redistribuição desses recursos aos demais partidos.</p> <p>Muda parte da distribuição:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Os 48% têm como base o número de representantes eleitos para a Câmara dos Deputados na última eleição geral, ressalvados os casos dos detentores de mandato que migraram em razão de o partido pelo qual foram eleitos não ter cumprido os requisitos previstos no § 3º do art. 17 da Constituição Federal. - Os 15% têm como base o número de representantes eleitos para o Senado Federal na última eleição geral, bem como os Senadores filiados ao partido que, na data da última eleição geral, encontravam-se no 1º (primeiro) quadriênio de seus mandatos.

Reformas						
Recursos	Até 2015	Lei n.º 13.165/2015	Lei n.º 13.487/2017	Lei n.º 13.488/2017	Lei n.º 13.877/2019	Lei n.º 13.878/2019
Público (Propaganda Eleitoral)	<p>Tempo de HGPE</p> <p>1º turno - eleições nacionais:</p> <p>- 45 dias anteriores à antevéspera das eleições, dois blocos de 50 minutos, de segunda-feira a sábado, mais 30 minutos de inserção diária.</p> <p>1º turno - eleições municipais</p> <p>- 45 dias anteriores à antevéspera das eleições, dois blocos de 30 minutos, de segunda-feira a sábado.</p> <p>2º turno</p> <p>- de 48 horas após o anúncio dos resultados do primeiro turno até a antevéspera das eleições, dois blocos diários de 20 minutos para cada cargo vago, além de 30 minutos de inserção diária.</p> <p>Distribuição do tempo: No 1º turno, 1/3 do tempo dividido igualmente entre todos os partidos e 2/3 na Federais de cada partido. No 2º turno, o tempo é distribuído igualmente (Lei n.º 9.504/1997)</p> <p>[A Lei n.º 12.875/2013 alterou a distribuição do tempo. Todavia, a alteração não valeu para as eleições de 2014 e, em 2015, já foi realizada nova alteração].</p>	<p>Tempo de HGPE</p> <p>1º turno - eleições nacionais:</p> <p>- 35 anteriores à antevéspera das eleições, dois blocos de 25 minutos, de segunda-feira a sábado, mais 70 minutos de inserção diária.</p> <p>1º turno - eleições municipais</p> <p>- 35 dias anteriores à antevéspera das eleições, dois blocos de 10 minutos, de segunda-feira a sábado (apenas para Prefeito), mais 70 minutos de inserção diária, distribuídas 60% para Prefeito e 40% para Vereador.</p> <p>2º turno</p> <p>- de 48 horas após o anúncio dos resultados do primeiro turno até a antevéspera das eleições, dois blocos diários de 20 minutos para cada cargo vago, além de 70 minutos de inserções diárias.</p> <p>Distribuição do tempo: No 1º turno, 10% do tempo dividido igualmente entre todos os partidos e 90% na proporção do número de Deputados Federais. No 2º turno, o tempo é distribuído igualmente.</p>		<p>Tempo de HGPE</p> <p>1º turno - eleições nacionais:</p> <p>- 35 anteriores à antevéspera das eleições, dois blocos de 25 minutos, de segunda-feira a sábado, mais 70 minutos de inserção diária.</p> <p>1º turno - eleições municipais</p> <p>- 35 dias anteriores à antevéspera das eleições, dois blocos de 10 minutos, de segunda-feira a sábado (apenas para Prefeito), mais 70 minutos de inserção diária, distribuídas 60% para Prefeito e 40% para Vereador.</p> <p>2º turno</p> <p>- A partir da sexta-feira seguinte à realização do primeiro turno e até a antevéspera da eleição, dois blocos diários de 10 minutos para cada cargo vago, além de 25 minutos de inserção diária para cada cargo em disputa.</p> <p>Distribuição do tempo: No 1º turno, 10% do tempo dividido igualmente entre todos os partidos e 90% na proporção do número de Deputados Federais. No 2º turno, o tempo é distribuído igualmente.</p>		

* Nota: Este quadro apresenta apenas as principais mudanças realizadas nas referidas Leis. Ressaltamos a importância de tais Leis serem lidas juntamente com as Resoluções expedidas pelo TSE nos anos de eleição.

1 <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Maio/lei-que-altera-distribuicao-de-tempo-de-propaganda-nao-vale-para-eleicoes-2014>

Novos partidos nas capitais brasileiras: o que pode significar o fim das coligações proporcionais?

Silvana Krause
Tiago Alexandre Leme Barbosa
Liliane Gobetti Fagundes

Resumo

O trabalho analisa se as coligações foram uma estratégia predominante dos novos partidos e se elas seguiram uma lógica de proximidade no espectro ideológico. O objetivo é avaliar os efeitos das coligações nos resultados eleitorais. São examinadas as eleições proporcionais de 2008, 2012 e 2016 nas capitais brasileiras. Nossa hipótese central é a de que a estratégia de coligações aumentou o número de cadeiras adquiridas pelas novas agremiações. As mudanças realizadas com a Emenda Constitucional 97/2017 trazem um cenário desafiante para os novos partidos no pleito municipal de 2020. Através dos dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), analisamos os resultados para as Câmaras de Vereadores de todas as capitais brasileiras para os dez novos partidos que surgiram no país desde 2005.

Abstract

This work analyzes whether electoral coalitions are a predominant strategy of the new parties and if they follow a logic of proximity in the

ideological spectrum. The objective is to evaluate the effects of coalitions on electoral results. We analyze the proportional elections of 2008, 2012 and 2016 in the Brazilian capitals. Our central hypothesis is that the coalition strategy has increased the number of seats gained by the new parties. The changes made with Constitutional Amendment 97/2017 bring a challenging scenario for new parties in the 2020 municipal election. Using data from the Superior Electoral Court (TSE), we analyzed the results for the City Councils of all Brazilian capitals for the ten new parties that have emerged in the country since 2005.

Introdução

A proibição de coligações para eleições proporcionais (Emenda Constitucional 97/2017), entra em vigor a partir do pleito de 2020. As alianças foram uma estratégia recorrente dos partidos políticos nas disputas municipais e mesmo federais (CARREIRÃO & NASCIMENTO, 2010), sendo apontada como uma ferramenta que aumentava as chances de eleger candidatos (CODATO et al., 2013). Permanece em aberto qual será o impacto para os resultados eleitorais em 2020.

O Brasil teve um crescimento muito expressivo do número de partidos que disputaram eleições nos anos 1980 (PAIVA FERREIRA et al., 2008). Nos anos 1990 houve uma diminuição significativa do registro de novas legendas no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). de 1999 até 2004 não houve, oficialmente, novas agremiações criadas no país, mas este cenário se altera a partir de 2005. Deste ano até o pleito de 2016 foram registradas 10 novas agremiações¹, que variam de partidos à esquerda e à direita

1 O nosso conceito de novos partidos se refere aos partidos que conquistaram o registro partidário. Observamos todos competidores que obtiveram o registro desde 2005 até 2016. Neste sentido, a nossa definição se aproxima das dimensões utilizadas por Pedersen (1982), para o qual, o registro é um elemento importante na definição de um novo partido. No Brasil, o registro é condição *sine qua non* para lançamento de candidaturas.

do espectro político². São eles: Partido Republicano Brasileiro³ (PRB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Social Democrático (PSD), Partido Pátria Livre⁴ (PPL), Partido Ecológico Nacional⁵ (PEN/PATRIOTA), Partido Republicano da Ordem Social (PROS), Solidariedade (SD), Partido Novo (NOVO), Rede Sustentabilidade (REDE), Partido da Mulher Brasileira (PMB).

Nosso objetivo é investigar, com o recurso de um exercício de simulação retrospectiva das eleições anteriores (2008, 2012 e 2016), como teria sido o efeito da proibição das alianças para estes novos partidos. A pergunta central é avaliar se as coligações foram fundamentais para a conquista da representação dos novos partidos nas Câmaras Municipais das capitais. Analisar a trajetória destas legendas, no que diz respeito às suas estratégias e seus efeitos nos resultados eleitorais forneceria importantes elementos para situar os desafios do cenário eleitoral e político do país.

Os pleitos municipais contam com a vantagem de exigirem menos recursos financeiros que os estaduais e o nacional, já que o colégio eleitoral e a quantidade de votos para conquistar uma cadeira são menores. A entrada de novos partidos no Parlamento, geralmente entendida como conquista de assentos na Câmara Federal (BOLIN, 2014), é

-
- 2 A classificação utilizada dos partidos brasileiros no espectro ideológico foi referenciada na listagem ofertada em Krause et al. (2017). A metodologia é baseada na classificação de “experts” da área e engloba os períodos eleitorais de 1988 a 2014. Para as eleições municipais de 2016, não estavam classificados na listagem o PMB e o NOVO, criados em 2015. Os autores enquadraram estes partidos no espectro da direita.
 - 3 O PRB por um curto período teve a denominação de PRM (Partido Municipalista Renovador). Teve seu registro no TSE como PRM em 06.09.2005. A legenda altera seu nome em 25/10/2005 e oficialmente o TSE defere a alteração do nome da sigla para PRB em 31/03/2006.
 - 4 Depois das eleições de 2018 o partido se fundiu com o PCdoB.
 - 5 PEN trocou de nome para Patriotas em 2018. <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Abril/aprovada-alteracao-do-nome-do-partido-ecologico-nacional-pen>

uma importante fonte de recursos para a sobrevivência de novas agremiações.⁶ Nesse sentido, o fim das coligações poderá ter um impacto maior sobre novos partidos e igualmente nas legendas pequenas, para as quais as coligações seriam uma importante ferramenta de sobrevivência (KERBAUY, 2008).

No Brasil o poder local é central para as carreiras políticas e também base impulsionadora de mobilização eleitoral (QUEIROZ, 1976; BRAGA & SPECK, 2014; BARRETO & CARDOZO, 2015). Uma análise do recurso da coligação como facilitador ou dificultador da entrada de novas legendas no cenário da representação política municipal pode trazer luz ao debate sobre o grande número de partidos e a alta fragmentação do sistema partidário, vistos predominantemente como mazelas ao bom funcionamento da nova democracia.

Esse trabalho almeja contribuir com o debate sobre os fatores que incentivam ou dificultam a entrada de novos partidos no sistema político. Também pretende oferecer uma reflexão específica sobre possíveis impactos na representação política dos legislativos das capitais brasileira na eleição de 2020. Tema fundamental para a governabilidade dos novos governos municipais.

O texto está dividido em quatro partes⁷. A primeira seção discute brevemente a literatura de novos partidos, especificamente, sobre a sua entrada no parlamento e o desempenho eleitoral. Na sequência, apresentamos alguns aspectos sobre as coligações eleitorais no país e a mudança nas regras sobre as mesmas. O terceiro momento é dedicado ao desenho da pesquisa, os dados e resultados do trabalho. Por fim, a conclusão retoma alguns dos nossos achados.

6 No Brasil, ter representação no parlamento é um critério importante para a distribuição dos montantes do financiamento público (fundo partidário e fundo eleitoral) aos partidos (KRAUSE et al. 2019).

7 O trabalho é um dos resultados do projeto “Radiografia dos Novos Partidos brasileiros: Gênese e Trajetórias”.

1. Novos partidos políticos: O que explica a entrada no parlamento?

A literatura sobre novos partidos políticos aborda os mais variados temas sobre essas organizações. Desde as causas de seu surgimento Hauss & Rayside (1978), Bolleyer (2013), sua atuação nos governos Poguntke (2002), seus resultados eleitorais Van Haute (2016), as diferenças de perfil entre novos e velhos partidos Spoon (2009), além de debates teóricos Barnea & Rahat (2011) e metodológicos (HUG, 2000).

É preciso chamar a atenção que a entrada no parlamento é um fenômeno distinto do surgimento de novos partidos, já que novos competidores podem aparecer, sem que com isso consigam ter sucesso em conquistar cadeiras nos parlamentos. No que diz respeito às causas que explicam a entrada nos parlamentos de novas legendas, há um esforço dos pesquisadores para distinguir os fatores em dois subgrupos: as variáveis político-institucionais e as socioeconômicas (HAUSS & RAYSIDE, 1978, BOLIN, 2014).

No primeiro grupo de variáveis, as político-institucionais, constam elementos da engenharia política, como o sistema e a legislação eleitoral, o tamanho do distrito eleitoral, o sistema de governo e o formato do Estado. Ainda neste grupo de variáveis, porém, centrado no comportamento político do eleitor, são ressaltadas a volatilidade eleitoral e a participação eleitoral. A instabilidade de vínculos do eleitor com as legendas tem como consequência um incentivo para a entrada de novas agremiações no sistema político. A participação eleitoral, especialmente no índice de abstenção e de voto nulo, indica a indisposição do eleitor com as instituições políticas instituídas e uma oportunidade de espaço para ser ocupado por novas lideranças e novas legendas.

Quanto ao segundo grupo, as variáveis socioeconômicas que oportunizam o sucesso eleitoral de novas legendas são apontadas conjunturas de crises econômicas como desemprego, inflação e recessão

econômica. Novas demandas advindas de transformações sociais, como a questão da agenda ambiental, emergência de novos grupos sociais e religiosos, migrações como também desafios com a questão de refugiados são fatores apontados para a conquista de representação de novas legendas (HARMEL, 1985; POGUNTKE, 1987; TAVITS, 2008; VLIEGENTHART et al, 2012).

Uma variável institucional destacada como facilitadora de entrada de novas organizações partidárias no sistema de representação política é o sistema proporcional, considerado mais permissivo do que o majoritário. A clássica observação de Duverger (1980) sobre a relação entre sistemas partidários e sistemas eleitorais serve como ponto de partida para o argumento de que os sistemas proporcionais são incentivadores para entrada de novos competidores.

O princípio da proporcionalidade, em sua essência, é visto como oportunidade de representação de minorias e grupos políticos não consolidados, sendo mais afeito à formação de novos partidos. Ainda quanto ao argumento favorável à representação proporcional é ressaltado o tamanho do país, com a tese de que países de grande extensão territorial a representação proporcional possibilita espaço de representação de grupos heterogêneos (BOLIN, 2014).

Destacamos acima que a representação proporcional incentiva um cenário político favorável ao ingresso de novos partidos no sistema de representação política. Com as mudanças realizadas pela Emenda Constitucional 97/2017, a intenção foi estabelecer, de forma geral, uma barreira de acesso dos partidos políticos no poder legislativo. A iniciativa se fundamentou basicamente no desafio de enfrentar a alta fragmentação do sistema partidário e o excessivo número de legendas que alcançam representação no sistema proporcional do país. Nesse sentido a variável que buscamos avaliar é de natureza político institucional (Su, 2013) e é provável que ela tenha impacto relevante tanto aos novos partidos criados, como para o incentivo de futuras investidas de fundação de legendas.

2. As coligações eleitorais no Brasil

O tema coligações eleitorais tem sido uma agenda de pesquisa crescente na Ciência Política brasileira nas últimas décadas. As investigações sobre o fenômeno demonstraram que elas fornecem importantes achados para a compreensão de várias dimensões do funcionamento do sistema político brasileiro (KRAUSE & SCHMITT, 2005; KRAUSE et al, 2010; KRAUSE et al, 2017). Os estudos vão desde um diagnóstico sobre o processo de nacionalização dos partidos e do sistema partidário, o perfil das alianças quanto à proximidade ideológica entre as legendas parceiras, as lógicas das estratégias aliancistas nos diferentes planos da federação, os impactos do poder executivo na dinâmica das associações, bem como sua racionalidade nas eleições majoritárias e proporcionais, entre outros enfoques.

Uma linha específica de análise que se destacou trata dos impactos das alianças na configuração da qualidade da representação política e nos resultados dos pleitos. No que diz respeito ao seu efeito nas eleições majoritárias e proporcionais já há suficientes evidências que demonstram um maior sucesso eleitoral em “casamentos” que não seguem identidades sustentadas em proximidades ideológicas. Neste sentido, as parcerias eleitorais seguem predominantemente um perfil contextual e pragmático, o que para muitos analistas sinaliza uma distorção da representação política. Isto porque, do ponto de vista do eleitor, a proximidade programática não sendo a orientadora fundamental nas motivações das alianças e sim no sucesso eleitoral, tende a produzir uma representação política de pouca consistência. Nas coligações pragmáticas há menos garantias que as afinidades identitárias e programáticas do eleitor sejam as condutoras das ações do seu representante. Além disto, as coligações nas eleições proporcionais produzem seguidamente um efeito perverso devido ao procedimento do quociente eleitoral. O voto do eleitor corre o risco de eleger outro representante, pois é contabilizado para a coligação como um todo e não para a legenda no cálculo da distribuição dos mandatos conquistados (KRAUSE & KESTLER, 2017).

Outra mazela apontada sobre os efeitos das coligações diz respeito ao frágil vínculo estabelecido entre o eleitor e seu representante. Não há uma normativa que obrigue as legendas de uma aliança eleitoral a atuar conjuntamente na arena legislativa, podendo ser rompida a qualquer momento antes do término do mandato. Neste sentido, o representante eleito por uma aliança eleitoral não tem compromisso com seus parceiros, mesmo no caso de ter sido eleito devido aos mandatos conquistados pela aliança e não por sua votação nominal. O desvirtuamento da representação, com o instrumento das coligações proporcionais, produz o efeito do voto do cidadão eleger um representante que ele não votou e ainda o eleito estar desvinculado com a própria coligação que o elegeu.

No caso brasileiro, as estratégias coligacionistas nas eleições proporcionais também tem sido apontadas como uma ferramenta responsável pelo aumento do número de partidos e fragmentação do sistema partidário na arena legislativa (FREITAS & MESQUITA, 2010; LIMONGI & VASSELAI, 2016; MELO & SOARES, 2016).

Este diagnóstico levou à uma mobilização no Congresso Nacional e gerou a normativa, de origem no Senado (PEC 33/2017), que proibiu as coligações para os pleitos a partir deste ano⁸. A posição dos parlamentares dos novos partidos sobre a referida mudança não foi consensual na votação dos seus parlamentares⁹. Se em 2015, o então presidente licenciado do PSD, Gilberto Kassab, defendia o fim das coligações proporcionais com o argumento de que elas distorcem identidades das legendas:

8 Entre as alterações estão as mudanças nas regras de acesso ao Fundo Partidário e o acesso do tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão.

9 Com a modificação, o texto ficou: “§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.” (Constituição Federal).

“Defendo que se aprove o fim da coligação nas eleições proporcionais. Isso vai permitir que os partidos tenham cara, hoje os partidos não têm cara”¹⁰, a maioria dos parlamentares de sua legenda em 2017 votou contra a proibição das coligações proporcionais. Da mesma forma o PRB e o SD se posicionaram majoritariamente contra a proibição das alianças. A Rede ficou dividida, PSOL, PROS e PEN/PATRIOTA votaram a favor da PEC.

TABELA 1. Votação PEC 33/2017

	Votos no Senado	Votos na Câmara dos Deputados	
		Sim	Não
PRB	SIM	1	16
PSOL	Sem representação	6	-
PSD	SIM	2	30
PROS	SIM	4	1
PEN/PATRIOTA	Sem representação	2	-
SD	Sem representação	4	9
REDE	SIM	2	2
PPL	Sem representação	Sem representação	
NOVO	Sem representação	Sem representação	
PMB	Sem representação	Sem representação	

Fonte: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2118401>

3. O desenho da pesquisa: hipóteses e metodologia

Desenvolvemos uma análise comparada dos novos competidores que surgiram no país. O nosso objetivo foi observar as estratégias eleitorais adotadas, isto é, se foram feitas coligações, se elas seguiram uma lógica de proximidade no eixo “esquerda-direita” e como impactaram no resultado de representação para os mesmos. As eleições para vereadores, deputados federais e estaduais seguem a lógica das regras da representação proporcional. No Brasil o eleitor pode votar na legenda ou somente

10 https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/04/10/interna_politica,636355/kassab-diz-que-partidos-nao-tem-cara-e-defende-fim-de-coligacao.shtml

no candidato. Isso se deve em virtude do modelo de lista aberta adotado nas eleições proporcionais. A distribuição das cadeiras é feita através do quociente eleitoral. O seu cálculo é elaborado pela divisão do total de votos válidos (exclui-se brancos e nulos) e número de cadeiras disponíveis. O quociente eleitoral define assim qual será o número mínimo de votos para uma cadeira. Conforme Melo & Soares (2016), diante do quociente eleitoral é estabelecido o quociente partidário que é:

[...] calculado a partir da divisão do número de votos válidos obtidos por um partido ou coligação pelo quociente eleitoral estabelecido previamente. Na prática, este quociente define o número de cadeiras que cada partido ou coligação terá direito no parlamento. No caso brasileiro, que se pauta no sistema de lista aberta, ocupam as vagas de um partido ou coligação os seus candidatos mais votados. (MELO & SOARES, 2016, p. 686).

Assim, no nosso caso, para o exercício de simulação seguimos os seguintes passos: Primeiro, calculamos a soma total dos votos válidos e dividimos esse valor pelo número de cadeiras existentes nas Câmaras de Vereadores de cada capital. Feito o quociente eleitoral, vimos a quantidade de votos que os candidatos e partidos receberam. Observamos então se essa votação era superior ou não ao quociente eleitoral da coligação. O efeito da coligação é percebido nos casos em que candidatos dos novos partidos tiveram votação inferior ao do quociente partidário da coligação, mas ainda assim foram eleitos devido à coligação que pode ter tido uma votação superior à do partido, se estivesse isolado. A título de ilustração, num exemplo hipotético, seria possível que a votação dos candidatos e do partido X, tivessem sido 9 mil votos, mas o quociente eleitoral tivesse dado 10 mil. Esse partido não teria elegido ninguém, por não alcançar isoladamente o quociente eleitoral. Por outro lado, casos estivesse em alguma coligação, poderia conquistar alguma cadeira em decorrência da votação da coligação, que seria nesse caso superior a do quociente eleitoral.

Os testes foram aplicados a partir banco de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com vistas a observar a votação dessas novas legendas e dos seus candidatos. A unidade de análise é o número de coligações realizadas. Como os partidos disputaram uma quantidade de eleições diferentes e nem sempre em todas as capitais, o número de casos varia entre as legendas analisadas, para um máximo de 77 para o mínimo de 5, caso do NOVO, que só apresentou candidatos em cinco cidades na única eleição que participou. PSOL e PRB, criados em 2005, participaram de todos pleitos analisados (2008, 2012 e 2016), o PSD e PPL duas eleições (2012 e 2016), enquanto PROS, SD, NOVO, REDE, PEN/PATRIOTA e PMB fizeram o seu *debut* eleitoral em 2016. Assim, os nossos testes de hipótese são para todas eleições municipais que esses partidos disputaram, desde o momento de seu registro oficial. As nossas hipóteses são:

H1: As coligações foram uma estratégia predominante dos novos partidos.

Sabe-se que as coligações têm sido uma ferramenta utilizada majoritariamente pelos partidos brasileiros. Com esta hipótese queremos verificar em que medida os novos partidos adotam estratégias eleitorais comuns de legendas tradicionais já atuantes no sistema político do país ou se eles apresentam um diferencial. O teste traz elementos para o debate sobre o “grau de novidade” das novas legendas (BARNEA & RAHAT, 2011), no sentido de aferir se estas agremiações apresentam características novas nas dimensões de sua atuação política.

H2: As coligações dos novos partidos majoritariamente não seguiram a lógica de proximidade no espectro ideológico.

Investigações sobre as estratégias de alianças tem demonstrado que a lógica das associações eleitorais entre os parceiros predominantemente não é impulsionada por critérios de proximidades no espectro ideoló-

gico (KRAUSE & GODOI, 2010; Carreirão & NASCIMENTO, 2010; RIBEIRO, 2010; BORGES et al., 2017; KRAUSE et al; 2017). Casamentos “mistos”, de polos ideológicos distintos, têm demonstrado resultados de maior sucesso eleitoral (BORGES et al., 2017, KRAUSE et al; 2017). Os novos partidos reproduzem esta mesma estratégia? Ou apresentam uma “novidade” quanto ao uso desta ferramenta eleitoral?

H3: As coligações tiveram impacto na quantidade de eleitos pelos novos partidos

Com essa hipótese confirmada, os resultados da pesquisa reforçam os achados na área. Eles mostrariam que as coligações se traduzem em conquista de cadeiras não somente para partidos tradicionais, mas também para as novas legendas.

4. Resultados

A coligação foi uma estratégia majoritária dos novos partidos nos pleitos proporcionais nas capitais brasileiras. No entanto há diferenças dentro do grupo analisado. Na tabela 2 o primeiro dado que analisamos é se os partidos disputaram ou não com chapas nas eleições proporcionais municipais. Nesse quesito, o NOVO foi a organização que mais se desviou do padrão, das 26 capitais, a agremiação participou com apenas cinco (Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte). O PRB e PSOL, os mais longevos dos novos partidos, também foram as legendas com o maior número de participação com chapas, respectivamente 76¹¹ e 77. Um dado relevante sobre o número de eleições disputadas é relativo ao *debut* eleitoral das agremiações. Apresentar, na primeira eleição municipal disputada, uma capacidade de presença de chapas nas

11 A eleição de 2016, no Tocantins, o PSOL teve a sua candidatura impugnada pelo TSE.

capitais, revela uma boa estrutura organizacional. Note-se que no ano da primeira eleição municipal disputada, PROS, PMB, PATRIOTAS e NOVO não conseguiram apresentar candidaturas de vereadores em todas capitais. Isso se deve a estrutura organizacional dessas agremiações. Em uma análise sobre a capilaridade dos novos partidos, entendendo capilaridade como a divisão do número de diretórios municipais e comissões provisórias municipais pelo número de municípios dentro do Estado, Schaefer (2017) argumenta que nos anos iniciais o PSD foi a organização com maior sucesso, tendo presença em “quase 90% dos municípios brasileiros” (SCHAEFER, 2017, p. 75). Os dados do autor, também indicam que o NOVO, no seu primeiro ano de fundação não chegou a 0,1% de presença nos municípios do país. Observando os dados da tabela 2, vemos que de fato, o NOVO, conseguiu lançar candidaturas próprias em apenas 5, das 26 capitais brasileiras enquanto o PSD se fez presente em todas.

TABELA 2. Participação com chapas ao pleito proporcional nas capitais (2008-2016)

	2008	2012	2016
PRB	25	26	26
PSOL	25	26	25
PPL		26	24
PSD		26	26
PROS			24
REDE			26
SD			25
PMB			21
PEN/PATRIOTA			23
NOVO			5

Fonte: TSE.

A tabela 3 avalia especificamente se os novos partidos apresentaram chapas isoladas ou coligadas. E nesse quesito, existem poucas diferenças entre os partidos. Chama atenção que, com exceção do PSOL e PRB em

2008, lançar candidaturas coligadas foi a regra geral predominante dos novos partidos.

TABELA 3. Percentual de chapas isoladas e coligadas nas capitais (2008-2016)

	2008		2012		2016	
	Chapas coligadas	Chapas isoladas	Chapas coligadas	Chapas isoladas	Chapas coligadas	Chapas isoladas
PRB	8	92	73,1	26,9	84,7	15,3
PSOL		100	53,85	46,15	68	32
PSD	-	-	96,2	3,8	77	23
PPL	-	-	61,6	38,4	75	25
SD	-	-	-	-	80	20
PEN	-	-	-	-	52,2	47,8
PROS	-	-	-	-	75	25
PMB	-	-	-	-	76,2	23,8
REDE	-	-	-	-	69,3	30,7
NOVO	-	-	-	-	0	100

Fonte: TSE.

A tabela abaixo demonstra o perfil das coligações quanto à proximidade no eixo esquerda-direita dos partidos integrantes das chapas.

TABELA 4. Percentual do perfil das coligações dos novos partidos (2008-2016)

	2008	2012			2016		
	Inconsist.	Consist.	Inconsist.	Semiconsist.	Consist.	Inconsist.	Semiconsist.
PRB	100	26,3	73,7	-	40,9	40,9	18,2
PSOL	-	100	-	-	100	-	-
PSD	-	20	56	24	30	55	15
PPL	-	13,3	80	6,7	22,2	77,8	-
SD	-	-	-	-	45	50	5
PEN	-	-	-	-	36,4	54,5	9,1
PROS	-	-	-	-	27,8	72,2	-

	2008	2012			2016		
	Inconsist.	Consist.	Inconsist.	Semiconsist.	Consist.	Inconsist.	Semiconsist.
PMB	-	-	-	-	43,8	50	6,3
REDE	-	-	-	-	61,1	27,8	11,1

*O NOVO não se coligou nas eleições que disputou.

Coligação Inconsistente: Direita+Esquerda, Direita+Centro-Esquerda.

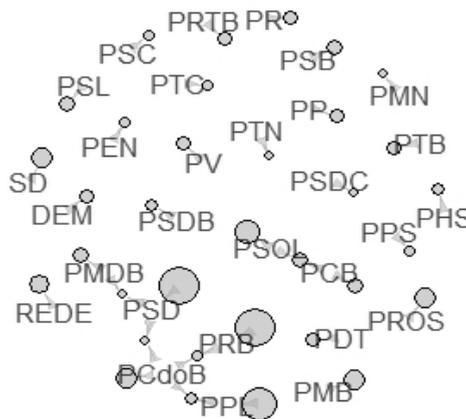
Coligação Consistente: Direita+Direita, Esquerda+Esquerda.

Coligação Semiconsistente: Esquerda+Centro, Direita+Centro.

Fonte: TSE.

Por fim, os dados da figura abaixo mostram com quais partidos os novos competidores preferencialmente se coligaram. Note-se na figura, que alguns dos novos competidores tenderam a privilegiar determinados parceiros. O PSOL, por exemplo, tendeu a se coligar mais com o PCB, fazendo assim uma aliança dentro do mesmo bloco ideológico. A figura abaixo também indica alguns aspectos sobre as demais legendas do sistema partidário, o caso mais emblemático é o do PCdoB. A legenda, recorrentemente situada à esquerda no espectro ideológico, foi a que mais se aproximou dos novos competidores. Como se observa na análise da figura os novos competidores: PPL, PRB e PSD ficaram todos próximos ao PCdoB.

FIGURA 1. Novos Partidos e Parceiros Preferenciais



Fonte: TSE.

4.1 O que as novas legendas ganharam com as coligações?

Nesta subseção averiguamos como foi o impacto das coligações na representação das novas legendas. Evidentemente, uma resposta completa sobre os benefícios desta estratégia não pode ser reduzida à uma avaliação de ganhos na dimensão da representação política no legislativo municipal. Alianças eleitorais nas eleições proporcionais também são um importante instrumento para a composição de cargos no poder executivo. Ou seja, mesmo que não haja benefício de representação no legislativo municipal, a associação eleitoral é um instrumento importante no momento de distribuições de cargos de nomeação nas prefeituras. Para Bolin (2014) a entrada nos parlamentos também pode propiciar ao novo partido a chance de divulgar as suas bandeiras e ideias, além disso, o acesso às cadeiras dos legislativos pode fazer com que os novos competidores sejam vistos como futuras opções políticas.

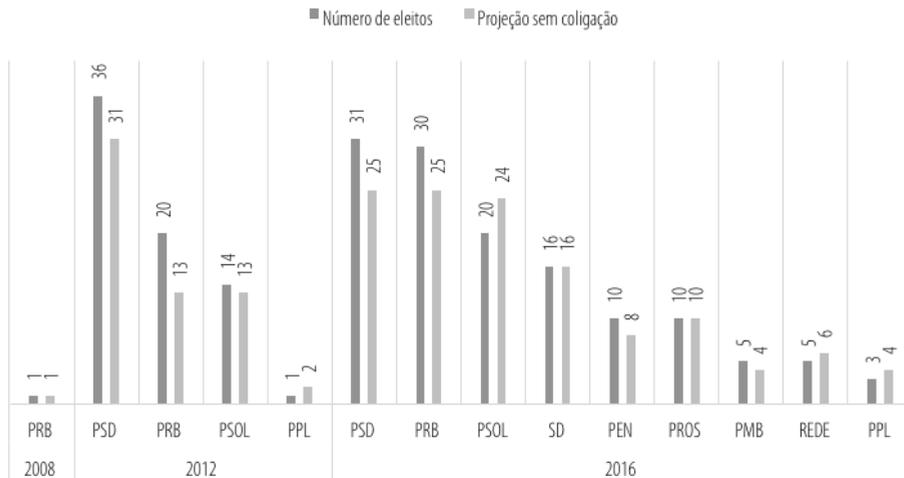
Os dados apresentados no gráfico 1 nos mostram uma heterogeneidade de efeitos das coligações para os partidos analisados, pois houve perdas e ganhos para as legendas. Este achado alerta para um uso cauteloso do argumento de que as coligações seriam meramente um cálculo de maximização de representação das legendas. Há indicativos de que outras variáveis devem ser consideradas para compreender as motivações que mobilizaram os novos partidos para a adoção da estratégia coligacionistas.

Os dados do gráfico 1 não deixam dúvidas quanto a diferença dos novos partidos em termos de sucesso eleitoral e o que ganharam com as coligações. Ele também mostra algumas evoluções ao longo do tempo. No primeiro pleito, por exemplo, em que apenas o PRB estava coligado, as coligações não renderam mais cadeiras para agremiação, por outro lado, nas eleições subsequentes, a agremiação teria tido uma representação menor, caso tivesse optado pela chapa isolada teria uma representação menor, em 2012 perderia sete parlamentares e em 2016 teria cinco vereadores a menos. Da mesma forma que o PRB, o PSD, PSOL, PEN/

PATRIOTA e PMB foram os que mais vantagens conquistaram com as coligações. Nesse sentido, se a proibição de coligações fosse aprovada anteriormente, eles possivelmente teriam menos cadeiras.

No sentido oposto, estão aquelas agremiações para as quais, as coligações não aumentaram o número de cadeiras, mas sim reduziram a quantidade de eleitos, ou ainda, não mudariam nada. Em 2016 para o PSOL, REDE e PPL, as coligações tiveram o efeito contrário, ou seja, eles teriam eleito mais vereadores, caso tivessem lançado candidaturas isoladas. Assim, o PSOL em 2016 poderia ter eleito 24 vereadores, ao contrário dos 20 efetivamente eleitos¹². Por fim, as coligações não tiveram um aumento no número de eleitos nem redução, que foram os casos do PRB em 2008 e Solidariedade (SD), PROS em 2016.

GRÁFICO 1. O impacto das coligações na representação dos partidos (Câmara de Vereadores das capitais)



Fonte: TSE.

12 Os resultados por partido, ano da eleição e cidade se encontram nos anexos.

5. Considerações Finais

A proibição de alianças apresenta desafios às novas legendas na disputa municipal, trazendo preocupação de lideranças atuantes no poder local. A manifestação do senador do PSD da Bahia revela as dificuldades do novo partido diante da Emenda Constitucional 97/2017:

A próxima eleição, de 2020, em que deve vigorar a vedação, nos revela que os partidos não estão prontos para uma mudança dessa radicalidade em pleitos municipais, em que um grande número de partidos seria gravemente afetado nas suas representações locais. É nítido que a mudança apenas fortalece os grandes partidos¹³.

Em linha distinta, o fundador do mesmo partido, Kassab, alerta que a exigência com o fim das alianças eleitorais é maior, mas será positiva. As alianças não terão um significado conjuntural, de um recurso eleitoral, mas de um projeto de governabilidade:

Acabou a fase do ‘namoro’ entre partidos. Isso não quer dizer que acabou o respeito entre os partidos, que acabou a aliança partidária, mas alianças agora ficam para a governabilidade. Porque o grande cacife dos partidos é sua presença nos municípios, a sua votação... Não há partido agora que consiga se erguer se não tiver candidatos a prefeito e no mesmo partido candidato a vice e chapa fechada para vereadores completa¹⁴.

Os nossos achados se limitam aos novos partidos nas capitais, mas permitem algumas considerações. Eles reforçam resultados consolida-

13 <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/09/pec-permite-que-partidos-facam-coligacoes-para-as-eleicoes-municipais>.

14 <http://portalatibaianews.com.br/noticia/1774-encontro-de-liderancas-politicas-da-regiao-confirma-mudanca-de-saulo-pedroso-e-emil-ono-para-o-psd>

dos de pesquisas sobre a lógica das estratégias de coligações, mas também oferecem elementos para relativizar os efeitos das coligações nas eleições proporcionais.

Em primeiro lugar, demonstramos que os novos partidos apresentaram uma capilaridade muito expressiva, conseguindo já em seu “*debut* eleitoral”, apresentar candidaturas em quase todas as capitais brasileiras. A exceção foi o NOVO, que no seu primeiro pleito municipal concorreu em apenas 5 capitais.

Novos partidos entraram na disputa eleitoral com novas estratégias? Ou adotaram estratégias comuns utilizadas por partidos já estabelecidos no sistema político? Esta pergunta trata de analisar dimensões de novidades (LITTON, 2015) destas legendas. Observamos que as novas legendas investigadas apresentaram um padrão que não as diferencia dos partidos já instituídos. Com exceção do NOVO foi possível detectar que as coligações foram predominantes nas participações nos pleitos proporcionais municipais.

Um comportamento já constatado dos partidos atuantes no mercado político diz respeito ao perfil das suas alianças eleitorais que, na sua grande maioria, não seguem uma orientação de proximidade no eixo direita-esquerda. Demonstramos que as motivações das coligações das novas legendas não seguiram, majoritariamente, uma ordem de proximidade ideológica. Neste sentido, não se diferenciaram do padrão dos partidos tradicionais.

Por fim, a expectativa de que as coligações proporcionais são uma ferramenta para maximização de resultados eleitorais, garantindo uma maior representação nos municípios, não pode ser em sua totalidade evidenciada. Apesar da maior parte das novas legendas adquirirem um maior número de cadeiras nas Câmaras Municipais, muitas novas agremiações não tiveram ganhos de representação com as coligações. Neste sentido, o efeito das coligações proporcionais não foi o mesmo para todas as agremiações analisadas e sua proibição poderá produzir impactos distintos para cada organização.

Referências Bibliográficas

BARNEA, Shlomit; RAHAT, Gideon. Out with the old, in with the “new”: What constitutes a new party? *Party Politics*, London, v. 17, n. 3, p. 303-320, mar. 2010.

BARRETO, A. A. B.; CARDOZO, E. da Silva. Carreira política dos prefeitos das capitais dos estados brasileiros (1996-2014). In: *XII Congreso Nacional de Ciencia Política - Sociedad Argentina de Análisis Político*, 2015, Mendoza. XII Congreso Nacional de Ciencia Política – SAAP. Mendoza: Sociedad Argentina de Analisis Político – Universidad de Cuyo, v. 1, p. 1-34, 2015.

BOLIN, Niklas. New party parliamentary entry in Western Europe, 1960-2010. *European Journal of Government and Economics*, v. 3, n. 1, p. 5-23, 2014.

BOLLEYER, Nicole. *New Parties in Old Party Systems: Persistence and Decline in Seventeen Democracies*. New York, NY: Oxford University Press, 2013.

BORGES, T. D. P.; CARREIRÃO, Y. de SOUSA; NASCIMENTO, F. P. . Os partidos brasileiros e a (in)consistência das coligações para deputado federal em 2014. In: KRAUSE, S., MACHADO, C. M.; MIGUEL, L. F. (Org.). *Coligações e disputas eleitorais na Nova República. Aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso*. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Editora UNESP, p. 203-230, 2017.

BRAGA, M. S. S. & SPECK, B. W. Organizações partidárias e carreiras políticas no nível local. In: *XII Brazilian Studies Association (BRASA XII)*, 2014, Londres. Trabalho apresentado no XII Brazilian Studies Association – King’s College Londres, 2014.

CARREIRÃO, Y. de Souza & NASCIMENTO, F. P. As coligações nas eleições para o senado brasileiro (1990/2006). In: *Coligações partidárias na nova democracia brasileira. Perfis e tendências*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Editora UNESP, p. 99-134, 2010.

CODATO, Adriano; CERVI, Emerson; PERISSINOTTO, Renato. Quem se elege prefeito no Brasil? Condicionantes do sucesso eleitoral nas eleições em 2012. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 61-84, 2013.

DUVERGER, M. *Os partidos políticos*. 2 ed. Brasília: UnB, 1980.

FREITAS, Andréa M.; MESQUITA, Lara. Coligações em eleições proporcionais: Quem ganhou como isto? *Revista Liberdade e Cidadania*, Brasília, Ano II, n. 7, p. 1-20, jan./mar. 2010.

HARMEL, Robert. On the study of new parties. *International Political Science Review*, v. 6, n. 4, p. 403-418, 1985.

HAUSS, Charles; RAYSIDE, David. **The development of new parties in western democracies since 1945.** In: COOPER, Joseph; MAISEL, Louis. *Political Parties: development and decay.* Beverly Hills: Sage, 1978.

HUG, Simon. **Altering party systems: Strategic behaviour and the emergence of new political parties in Western democracies.** Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

HUG, Simon. Studying the electoral success of new political parties: a methodological note. *Party Politics*, v. 6, n. 2, p. 187-197, 2000.

KERBAUY, Maria T. Legislativo municipal, organização partidária e coligações partidárias. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 13, n. 53, p. 65-83, jul. 2008.

KRAUSE, S.; SCHAEFER, B. M. ; BARBOSA, T. A. L. ; CORREA, C. P. ; TELLES, H. Die brasilianische Präsidentschaftswahl 2018: Ein neues Paradigma der Finanzierung, Anti-Politik und Soziale Netzwerke. *Zeitschrift für Parteienwissenschaft*, v. 25, p. 94-110, 2019.

KRAUSE, S.; GERARDI, A.; SCHAEFER, B. M. As coligações do novo PSD: da máquina aos grotões, da métrica aos resultados. In: KRAUSE, S., MACHADO, C. M.; MIGUEL, L. F.. (Org.). *Coligações e disputas eleitorais na Nova República. Aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso.* 1ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Editora UNESP, v. 1, p. 281-320, 2017.

KRAUSE, S.; KESTLER, T. A. Sistemas Eleitorais: um diálogo comparado Brasil e Alemanha. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 81-101, 2017.

KRAUSE, S.; GODOI, Pedro P. Coligações eleitorais para os executivos estaduais (1986-2006): padrões e tendências. In: KRAUSE, S.; DANTAS, H.; MIGUEL, L. F. (Org.). *Coligações partidárias na nova democracia brasileira. Perfis e tendências.* Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Editora UNESP, p. 41-98, 2010.

KRAUSE, S. Coligações: o estado e os desafios da arte. In: KRAUSE, S.; DANTAS, H.; MIGUEL, L. F. (Org.). In: *Coligações partidárias na nova democracia brasileira. Perfis e tendências.* Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Editora UNESP, p. 9-21, 2010.

KRAUSE, S. ; SCHMITT, Rogério (Org.). **Partidos e coligações eleitorais no Brasil.** Rio de Janeiro e São Paulo: Fundação Konrad Adenauer e Fundação Editora da Unesp, 2005. 144p.

LIMONGI, F.; VASSELAI, F. Coordenando Candidaturas: coligações e fragmentação partidária nas eleições gerais brasileiras. In: *Encontro da Associação Brasileira de*

Ciência Política, 10, Belo Horizonte. Anais eletrônicos [...]. Rio de Janeiro: ABCP, p. 1-38, 2016.

LITTON, K.. “Party novelty: conceptualization and measurement of party change”. *Party Politics*, v. 21, n. 5, p. 1-14, 2015.

MARCHETTI, V.; DANTAS, H. Coligações no Brasil: uma construção histórica dos seus parâmetros legais. In: KRAUSE, S.; MACHADO, C. M.; MIGUEL L. F. (Org.). **Coligações e disputas eleitorais na Nova República. Aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Editora UNESP, p. 111-144, 2017.

MELO, C. A. Vieira de; SOARES, K. C. Costa. Coligações partidárias em eleições proporcionais municipais: fragmentação e sucesso de candidatos de baixa densidade eleitoral. *Análise Social*, Lisboa, n. 220, p.684-719, set. 2016.

PAIVA FERREIRA, Denise; BATISTA, Carlos Marcos; STABILE, Max. A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006. *Opin. Pública*, Campinas, v. 14, n. 2, p. 432-453, nov. 2008.

PEDERSEN, Mogens N. “Towards a new typology of party lifespans and minor parties”. *Scandinavian Political Studies*, v. 5, n. 1, p. 1-16. 1982.

POGUNTKE, Thomas. Green Parties in National Governments: From Protest to Acquiescence? *Environmental Politics*, v. 11, p. 133-145, 2002.

POGUNTKE, Thomas. New politics and party systems: The emergence of a new type of party? *West European Politics*, v. 10, p. 76-88, 1987.

QUEIROZ, M. I P. **O mandonismo local na vida política brasileira**. São Paulo: Alfa-Ômega: 1976.

RIBEIRO, Pedro. F. Velhos e novos companheiros: coligações eleitorais nos municípios do “G79” (1996-2008). In: KRAUSE, S.; DANTAS, H.; MIGUEL, L. F. (Org.). **Coligações partidárias na nova democracia brasileira. Perfis e tendências**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Editora UNESP, p. 301-324, 2010.

SCHAEFER, Bruno Marques. Capilarização territorial de novos partidos no Brasil (2011-2016). *Paraná Eleitoral*, v. 6, n. 1, p. 65-86, 2017.

SPOON, Jae-Jae. Holding Their Own: Explaining the Persistence of Green Parties in France and the UK. *Party Politics*, v. 15, n. 5, p. 615-634, 2009.

SU, Yen-Pin. Party registration rules and party systems in Latin America. *Party Politics*, v. 21, n. 2, p. 295-308, 2013.

TAVITS, Margit. Party Systems in the making: the emergence and success of new parties in new democracies. *British Journal of Political Science*, v. 38, n. 1, p. 113-133, 2008.

VAN HAUTE, Emilie. *Green parties in Europe*. London: Routledge, 2016.

VLIEGENTHART, Rens; BOOMGAARDEN, Hajo; VAN SPANJE, Joost. Anti-immigrant party support and media visibility: A cross-party, over-time perspective. *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, v. 22, n. 3, p. 315-358, 2012.

Silvana Krause · Professora associada do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Coordenadora do Grupo de Pesquisa Novos Partidos no Brasil.

Tiago Alexandre Leme Barbosa · Doutorando Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Liliane Gobetti Fagundes · Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Anexos

QUADRO 1. Simulação das coligações do PRB nas capitais (2012-2018)

	2012			2016		
	Eleitos	Simulação	Diferença	Eleitos	Simulação	Diferença
Aracaju	1	1	0	1	1	0
Belém	-	-	-	-	-	-
Belo Horizonte	-	-	-	2	1	-1
Boa Vista	2	1	-1	1	1	0
Campo Grande	1	1	0	2	1	-1
Cuiabá	0	1	1	0	1	1
Curitiba	1	1	0	1	0	-1
Florianópolis	1	0	-1	1	0	-1
Fortaleza	1	1	0	-	-	-
Goiânia	-	-	-	2	1	-1
João Pessoa	-	-	-	1	1	0
Macapá	0	1	1	2	1	-1
Maceió	2	0	-2	1	1	0
Manaus	1	1	0	1	1	0
Natal	1	1	0	1	1	0
Palmas	0	0	0	0	1	1
Porto Alegre	2	1	-1	2	1	-1
Porto Velho	1	0	-1	1	1	0
Recife	1	1	0	2	1	-1
Rio Branco	1	0	-1	1	1	0
Salvador	-	-	-	3	2	-1
São Paulo	2	2	0	4	4	0
Teresina	1	1	0	1	1	0
Vitória	1	1	0	0	0	0

*Em 2008 o PRB se coligou em duas capitais. Os resultados não mudariam se não tivesse se coligado.

Fonte: TSE.

QUADRO 2. Simulação das coligações do PSOL nas capitais (2012-2016)

	2012			2016		
	Eleitos	Simulação	Diferença	Eleitos	Simulação	Diferença
Aracaju	0	0	0	0	0	0
Belém	4	3	-1	3	3	0
Boa Vista	-	-	-	0	0	0
Belo Horizonte	0	0	0	2	2	0
Curitiba	-	-	-	0	1	1
Florianópolis	1	1	0	1	2	1
Fortaleza	2	1	-1	0	1	1
Goiânia	1	1	0	0	0	0
Macapá	2	2	0	1	2	1
Maceió	2	2	0	-	-	-
Manaus	0	0	0	0	0	0
Natal	2	0	-2	-	-	-
Porto Alegre	-	-	-	3	3	0
Recife	0	1	1	1	1	0
Rio Branco	-	-	-	0	0	0
Rio de Janeiro	-	-	-	6	5	-1
Salvador	1	1	0	1	1	0
São Luís	0	0	0	0	0	0
São Paulo	1	1	0	2	2	0

*Em 2008, todas chapas dos PSOL foram isoladas.

Fonte: TSE.

QUADRO 3. Simulação das coligações do PSD nas capitais (2012-2016)

	2012			2016		
	Eleitos	Simulação	Diferença	Eleitos	Simulação	Diferença
Aracaju	1	1	0	2	1	-1
Belém	1	1	0	-	-	
Belo Horizonte	0	0	0	-	-	-
Boa Vista	1	1	0	2	2	0
Campo Grande	2	2	0	2	2	0
Cuiabá	2	2	0	1	1	0
Curitiba	1	2	1	-	-	-
Florianópolis	4	3	-1	3	1	-2
Fortaleza	1	0	-1	2	1	-1
Goiânia	1	2	1	2	2	0
João Pessoa	1	2	1	2	2	0
Macapá	0	0	0	0	0	0
Maceió	1	0	-1	0	1	1
Manaus	4	2	-2	2	2	0
Natal	0	0	0	1	1	0
Palmas	2	1	-1	2	1	-1
Porto Alegre	2	1	-1	1	1	0
Porto Velho	0	0	0	1	0	-1
Recife	0	1	1	-	-	-
Rio Branco	0	1	1	1	0	-1
Salvador	2	2	0	1	1	0
São Luís	0	0	0	-	-	-
São Paulo	7	6	-1	4	3	-1
Teresina	2	2	0	1	1	0
Vitória	1	1	0	1	0	-1

Fonte: TSE

QUADRO 4. Simulação das coligações do PPL nas capitais (2012-2016)

	2012			2016		
	Eleitos	Simulação	Diferença	Eleitos	Simulação	Diferença
Aracaju	0	0	0	0	0	0
Belém	-	-	-	0	0	0
Belo Horizonte	-	-	-	0	0	0
Boa Vista	0	0	0	0	0	0
Campo Grande	0	0	0	0	0	0
Cuiabá	-	-	-	0	0	0
Curitiba	-	-	-	0	0	0
Florianópolis	-	-	-	0	0	0
Fortaleza	-	-	-	-	-	-
Goiânia	-	-	-	0	0	0
João Pessoa	0	0	0	0	0	0
Macapá	0	0	0	1	1	0
Maceió	-	-	-	1	1	0
Manaus	1	1	0	-	-	-
Natal	0	0	0	-	-	-
Palmas	0	0	0	1	1	0
Porto Alegre	0	0	0	0	0	0
Porto Velho	0	0	0	0	0	0
Rio Branco	0	0	0	-	-	-
Rio de Janeiro	-	-	-	0	0	0
Salvador	0	0	0	-	-	-
São Luís	0	0	0	-	-	-
Teresina	0	0	0	0	0	0
Vitória	0	0	0	0	0	0

Fonte: TSE.

QUADRO 5. Simulação das coligações do PEN, PMB, PROS, REDE e SD nas capitais (2016)

	PEN			PMB			PROS			REDE			SD		
	2016			2016			2016			2016			2016		
	E	S	D	E	S	D	E	S	D	E	S	D	E	S	D
Aracaju	1	1	0	1	0	-1	0	0	0	-	-	-	0	1	1
Belém	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0
Belo Horizonte	-	-	-	0	0	0	-	-	-	-	-	-	0	0	0
Boa Vista	0	1	1	0	0	0	-	-	-	1	0	-1	2	1	-1
Campo Grande	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0	-1	2	2	0
Cuiabá	0	0	0	0	0	0	1	1	0	-	-	-	0	0	0
Curitiba	-	-	-	0	0	0	-	-	-	0	0	0	-	-	-
Florianópolis	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fortaleza	-	-	-	0	0	0	0	1	1	0	0	0	2	2	0
Goiânia	2	0	-2	1	1	0	-	-	-	-	-	-	0	0	0
João Pessoa	-	-	-	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0
Macapá	0	1	1	1	0	-1	1	1	0	2	1	-1	1	0	-1
Maceió	1	1	0	-	-	-	0	0	0	-	-	-	0	0	0
Manaus	-	-	-	-	-	-	1	1	0	0	0	0	-	-	-
Natal	2	1	-1	-	-	-	1	1	0	-	-	-	-	-	-
Palmas	-	-	-	0	0	0	1	0	-1	0	0	0	2	1	-1
Porto Alegre	-	-	-	-	-	-	1	0	-1	1	1	0	1	1	0
Porto Velho	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0	0	0
Recife	-	-	-	-	-	-	1	1	0	0	1	1	-	-	-
Rio Branco	-	-	-	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rio de Janeiro	1	1	0	-	-	-	1	0	-1	0	1	1	2	2	0
Salvador	-	-	-	1	0	-1	0	0	0	0	0	0	1	3	2
São Luís	2	1	-1	-	-	-	1	1	0	0	0	0	0	0	0
São Paulo	-	-	-	0	0	0	1	0	-1	-	-	-	-	-	-
Teresina	-	-	-	1	1	0	-	-	-	0	0	0	1	0	-1
Vitória	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

*E=Eleitos; S=Simulação; D=Diferença. O NOVO não aparece na tabela porque disputou todas eleições com chapa isolada.

Fonte: TSE.

A proibição das coligações nas eleições proporcionais: três prováveis efeitos

Luiz Eduardo Garcia da Silva

Resumo

A partir do pleito de 2020 estarão proibidas as coligações eleitorais para as eleições proporcionais. No trabalho, apresentamos uma análise sobre alguns dos efeitos que o fim das alianças eleitorais acarretará para o sistema partidário e eleitoral discutindo igualmente questões referentes à representação política. Apontadas como um dos mecanismos geradores de distorção representativa, as coligações integraram o cálculo estratégico das siglas partidárias que por sua vez souberam se adaptar às vicissitudes da disputa eleitoral proporcional. O fim das coligações significará o fim da figura dos “puxadores de votos”? Dará vazão a uma melhor distribuição do excedente de votos que auxiliam na eleição de candidatos com pouco apelo eleitoral? É possível admitir a redução da excessiva fragmentação partidária? As conclusões apontam que o fim das coligações poderá acarretar em melhorias incrementais na estrutura político-partidária do país. O aspecto favorável assegurado pela vigência da nova regra será a melhor previsibilidade dos eleitores em relação ao seu voto que não servirá mais para beneficiar candidatos de outros partidos. Estruturalmente, prevemos uma redução gradual do número de partidos políticos especialmente no âmbito municipal.

Abstract

From the 2020 the electoral coalitions will be prohibited for the proportional representation elections in Brazil. In the article, we present an analysis about some of the effects on the party and electoral systems that are related to the end of electoral alliances, as well as some themes related to the political representation. Appointed as one of the mechanisms that produced representative distortion, electoral coalitions integrate parties strategies that have been adapted to the outcomes of the proportional electoral dispute. Will the end of electoral coalitions means the end of “vote receivers”? Will it cause a better vote distribution in the allocation of seats? Is it possible to reduce the excessive party fragmentation? The conclusions point out that the end of electoral coalitions can produce incremental changes in the Brazilian party structure. The positive aspect secured by the new electoral law will generate a better understanding of the vote system by the electors. They now know that their votes will not be counted for a candidate in a different party. In terms of electoral structure, we preview a gradual reduction in the number of political parties specially at the municipal level.

Introdução

As eleições municipais de 2020 serão as primeiras após a nova lei que instituiu a proibição das coligações partidárias para as eleições proporcionais (EC 97/2017). As razões que motivaram os legisladores a alterarem o regramento eleitoral nesse âmbito devem-se aos efeitos e as consequências que a permissibilidade da junção de listas interpartidárias gerava no sistema eleitoral e governativo. A promessa é a de que o fim das coligações propiciará o fim de três “distorções” do processo eleitoral brasileiro: a) a figura dos puxadores de voto; b) o problema da representação; c) e a excessiva fragmentação partidária.

Cada um destes elementos configura um espectro mais amplo de fenômenos derivados do dispositivo institucional das coligações, presentes na história eleitoral do Brasil desde o período democrático (1945-1964) e que retornou com o fim do bipartidarismo durante os estertores do regime autoritário. Ainda no período democrático, observava-se a falta de coerência ideológica das alianças que muitas vezes era apresentada como uma evidência do baixo apego ideacional das siglas partidárias (SOARES, 1964). Ao mesmo tempo, a opção em formar uma coligação também foi entendida como uma estratégia eleitoral de custo benefício e que tinha por objetivo final maximizar seus ganhos dado um rol de restrições estruturais que limitavam a ação dos partidos – tratasse de uma adaptação dos postulados da teoria da escolha racional das Ciências Econômicas para o campo da Ciência Política (SOARES 1964; PERES 2008).

Se por um lado, postulava-se a necessidade de readequação ideológica das agremiações partidárias como forma de melhorar a qualidade da representação política, por outro, sustentava-se que a racionalidade dos agentes apontava para um caminho praticamente irreversível de adoção de práticas maximizadoras de utilidades condizentes com a disputa política democrática. Afinal, se as regras do jogo eleitoral estão legitimamente delimitadas, por que razão devo passar a adotar um comportamento sub-ótimo?

A partir dos pressupostos de racionalidade dos agentes políticos, envoltos em disputas delimitadas por regras reconhecidas, a decisão em findar a possibilidade de alianças intrapartidárias parece ter se unido a partir de dois elementos conjugados. Por um lado, e provavelmente com menor impacto a adoção da nova lei, as pressões em mitigar a possibilidade de alianças entre atores ideologicamente antípodas reunidos numa mesma chapa. de outro, a busca em reduzir os resultados desconhecidos e que causavam certa instabilidade no processo de contagem de votos e na distribuição destes nas vagas em disputas. Partidos com maior apelo eleitoral acabavam perdendo parte de sua representação nas casas legis-

lativas em decorrência do benefício que as coligações propiciavam às siglas menores. Mas os partidos maiores mantinham a prática de formar alianças eleitorais com partidos menores já que para eles o foco das disputas concentrava nas eleições majoritárias e, portanto, entendiam como viável a cessão de algumas vagas nas disputas proporcionais em troca do aumento seu tempo de exposição no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral visando o “prêmio maior”.

O presente artigo tem por objetivo fazer uma análise prospectiva dos efeitos que o fim das coligações acarretará no tocante aos três problemas supracitados. Discorre-se sobre cada um dos fenômenos, sua relação com a questão da coligação eleitoral e as expectativas em relação ao futuro da representação política nas eleições proporcionais. Busca-se nas considerações finais apresentar respostas para os seguintes questionamentos: será, a mera proibição das coligações nas eleições proporcionais, condição suficiente para melhorar o processo de alocação de votos em assentos? Mais do que filtrar melhor as escolhas eleitorais dos representados, a qualidade da representação será afetada positivamente com o fim das coligações? E o que se pode esperar do cenário eleitoral já no caso das eleições municipais de 2020?

O fim dos puxadores de voto?

Postula-se que o fim das coligações eleitorais nas eleições proporcionais promoverá o fim dos chamados puxadores de votos, figuras reconhecidas que obtêm um contingente de votos tão superior ao quociente eleitoral que acabam servindo como âncoras para candidatos com uma quantidade bem menor de votos serem alavancados a um posto nas Câmaras Legislativas. Geralmente, esses candidatos provêm do meio artístico, de programas de televisão, ou então são indivíduos que se destacaram em campanhas eleitorais anteriores ao adotarem um tom pitoresco ou “marca registrada”. Como alguns exemplos, temos os casos da eleição do palhaço Tiririca, do apresentador e estilista Clodovil

Hernandes e do candidato Enéas Carneiro que, com seu tom de fala excêntrico, durante anos reforçou seu bordão durante a propaganda televisiva.

Os candidatos “puxadores de voto” serviam como base de uma estratégia simples e adotada majoritariamente por aquelas siglas com pouca representação legislativa e/ou nenhuma participação nos cargos executivos. Como via de regra as vagas e os recursos destinados para as campanhas nos partidos tradicionais já estavam previamente preenchidas por membros com maior tempo e experiência política, as siglas menores apostavam quase todas as suas fichas neste tipo de candidatura. Assim, partidos menores não apenas vislumbravam um aumento de sua representação legislativa, o que significaria mais recursos financeiros e televisivos futuramente, como tornavam-se atores atraentes para formar uma chapa com outras siglas menores que continuariam investindo em candidaturas com menor expressão decorrente de suas próprias limitações internas.

Ou seja, a existência desses candidatos propiciava um superdimensionamento artificial de siglas menores, ainda mais na eventualidade delas estarem na mesma chapa que outra legenda com maior capilaridade. Até o pleito de 2018, contabilizavam-se os votos para a coligação conjuntamente não discriminando uma distribuição interna proporcional à quantidade obtida por cada uma das siglas nela incluída.

Assim, se tivéssemos um candidato com um potencial extraordinário de votos em uma chapa contendo diversos partidos menores, é provável que essa coligação conseguisse eleger candidatos com pouquíssimos votos, mas que se beneficiam dos votos obtidos pelos “puxadores”. Este fenômeno inclusive passou a ser reconhecido no Brasil como “efeito Tiririca” como referência ao caso do então candidato pelo Partido Liberal, Tiririca, que sozinho obteve mais de 1.3 milhão de votos e que acabou facilitando a eleição de mais três candidatos do Partido da República (PR) que sozinhos não teriam conseguido se eleger.

Mas afinal de contas, o fim das coligações representará necessariamente o fim dos puxadores de votos e do “efeito Tiririca”? Não necessariamente. A despeito do que é propagandeado, o fim da possibilidade de partidos firmarem coligações nas disputas proporcionais não necessariamente representará o fim dos “puxadores de voto” nem mesmo do efeito tiririca. Isto porque tais figuras podem servir para alavancar a representação legislativa de partidos de estatura média e que visam aumentar a sua representação nas instituições legislativas. Assim, um candidato de uma legenda pode acabar auxiliando outro postulante da mesma sigla eleitoral dado que o primeiro continuará transferindo uma parcela “excedente” de votos ao segundo. Ou seja, ambos os fenômenos podem continuar coexistindo mesmo com o fim das coligações. Só que agora a presente articulação ocorre dentro de uma mesma legenda. Porém, é preciso que a quantidade de votos do “puxador” seja o suficiente para garantir à legenda mais de uma cadeira, caso contrário o partido não receberá nenhuma vaga adicional.

de fato, o fim das coligações proporcionais poderá reduzir a fragmentação do sistema partidário, uma vez que impede que as siglas com poucos votos se beneficiem do apoio eleitoral mais robusto obtido por partidos coligados. Existe uma mudança na lógica da disputa proporcional cuja corrida interpartidária se acirra na medida em que os concorrentes de menor porte serão paulatinamente excluídos da disputa já que não conseguirão ultrapassar a barreira mínima de votos necessários para garantirem sua representação legislativa. Ao mesmo tempo, internamente os partidos deverão articular-se de modo mais consistente em termos de construções de narrativas comuns afim de atrair a atenção do eleitorado.

Passemos agora para a análise do mecanismo que está por trás da existência do fenômeno dos puxadores de voto e que viabiliza, fim ao cabo, a fragmentação partidária. Trata-se do problema da representatividade nas disputas proporcionais decorrentes do cálculo de distribuição distorcido a partir da existência das coligações eleitorais.

O problema da representação proporcional

A proporcionalidade do sistema depende de fatores institucionais diversos como a fórmula de cálculo de divisão de votos/assentos, a magnitude dos distritos, a existência ou não de cláusula de barreiras ou até mesmo um número fixo ou variável de cadeiras a serem distribuídas no Parlamento. de modo que dificilmente é possível um conjunto de regras produzirem um sistema que distribua os assentos de forma proporcionalmente exata, o que significa dizer que certo ruído na proporcionalidade dos sistemas é aceitável ou inerente. A questão é que no caso brasileiro a possibilidade de formação das alianças eleitorais, sem a vigência de uma regra de distribuição compensatória entre as siglas eleitorais, produz certo ruído no tocante à representação.

Dado o modo como a distribuição de votos em assentos era efetivada até então, quando um candidato atingia o quociente necessário para garantir sua representação a parte excedente de seus votos automaticamente era transferida para o restante dos candidatos da coligação (no momento do cálculo das sobras). Isto permitia que o voto de militante de um determinado partido “X” poderia ajudar a eleger um candidato de um partido “Y” na hipótese de X e Y estarem presentes na mesma coligação. Trata-se de um processo que fere o princípio da representação na medida em que a vontade efetiva dos eleitores não está sendo respeitada – a não ser que o sistema eleitoral brasileiro considerasse um mecanismo de voto preferencial no qual os eleitores indicassem suas ordens de preferência.

Por outro lado, o efeito contrário também era observado na medida em que alguns candidatos que obtinham um número considerável de votos, ainda que insuficientes para garantirem individualmente sua eleição, acabavam ficando de fora do rateio de assentos sendo ultrapassados na contabilização final dos votos pelos indivíduos alçados pelos puxadores.

Lessa (1992) denominou esse processo como o de candidatos eleitos à “sombra da representação” já que obtiveram sua vaga sem o aval explí-

cito dos eleitores para que cumprissem o mandato representativo. Lessa chegou a essa constatação ao analisar os resultados do processo eleitoral para a Câmara Federal em 1990 no qual constatou que pouco mais de um terço dos votos válidos (36%) foram automaticamente transferidos para candidatos terceiros que sem o artifício aliancista não obteriam o número mínimo de votos para serem eleitos.

No caso das eleições proporcionais brasileiras a falta de coerência ideológica das coligações aliada a essa fórmula incongruente de distribuição de votos permitia que um eleitor de esquerda acabasse elegendo um candidato de direita e vice-versa. O fim das coligações de maneira isolada não necessariamente eliminaria por completo essa possibilidade. Ainda seria possível para que um candidato de um determinado partido obtivesse um número suficiente de votos capaz de alçar às vagas remanescentes aos seus correligionários.

Por outro lado, pode se alegar que o fim das coligações possui algum efeito positivo no tocante ao efeito da representação. Quando os votos remanescentes de um determinado candidato são repassados para outro da mesma lista partidária, argumenta-se que existe uma certa coerência na vontade eleitoral já que o voto seria contabilizado para o mesmo grupo político. Lembrando que pela lei brasileira atualmente em vigor todos os candidatos devem necessariamente pertencerem a um partido político para ser candidato a um cargo eletivo. Assim, mesmo que um voto em um candidato de determinado partido X acabe servindo para alçar outro candidato, pode se fazer a ressalva de que mesmo ocorrendo tal transferência o voto serviu para reforçar o apoio a um projeto político comum. de modo que o fim das coligações poderá produzir um efeito de reforço da identidade partidária frente aos eleitores que teriam maior segurança de que seu voto não serviria para eleger de roldão algum candidato de partido contrário à sua ideologia ou preferência política.

Assim, o fim das coligações partidárias produziria reflexos em duas frentes na dinâmica da representação política. Melhoraria a eficácia das

escolhas eleitorais por parte dos votantes e propiciariam maior coesão interna aos partidos que buscariam reforçar sua imagem e projetos comuns frente ao eleitorado. Destaque-se, a emenda constitucional número 97 de 2017, que estipulou o fim das coligações, não alterou a fórmula eleitoral utilizada para o cálculo de distribuição de votos em assentos mantendo inclusive a possibilidade de voto na legenda. Ou seja, continua vigorando o cálculo do quociente partidário¹ que é a soma dos votos nominais com os votos em legenda distribuídos pelo número de vagas em disputa. Assim, quanto mais votos um partido obtiver maior será a sua quota na distribuição das vagas sendo contabilizados os votos dos candidatos com menor apelo.

A promessa de diminuição da fragmentação partidária

Existem diversos estudos que relacionam a existência das coligações eleitorais com a excessiva fragmentação partidária corrente (LIMONGI e VASSELAI, 2016; MIGUEL e ASSIS, 2016; BORGES 2019). Os argumentos, resumidamente, indicam a facilitação de acesso às instâncias governativas por candidatos com pouco votos e que se beneficiam da eleição de seus colegas de chapa. Embora no caso das candidaturas individuais intrapartidárias o efeito distributivo possa ainda ocorrer, no caso da distribuição de votos para partidos distintos isso certamente não acontecerá. A promessa é de que o fim da possibilidade de listas conjugadas nas disputas proporcionais acarretará numa diminuição do número de siglas partidárias nas casas legislativas.

Afirma-se que o número excessivo de partidos políticos dificulta a governabilidade dos executivos sejam eles municipais, estaduais e federais. Quanto maior é o número de partidos necessários para compor

1 Não confundir com o quociente eleitoral que é a divisão entre o número de votos válidos e as vagas em disputa. O quociente partidário é o resultado da divisão do número de votos do partido (nominais e legenda) pelo quociente eleitoral.

uma coalizão mínima majoritária nos legislativos, maiores serão também os custos de negociação e de formação dos gabinetes executivos (NICOLAU, 2003). Ainda que nos sistemas de representação proporcional a amplitude partidária e ideológica possa ser vista como um benefício do regime democrático, a excessiva fragmentação pode vir a fomentar a paralisia decisória e impedir a execução das políticas públicas de modo minimamente eficiente. No caso brasileiro esta questão torna-se agravante pois muitas legendas surgem com a função de dar vazão a projetos individuais de políticos com pouco espaço em seus partidos originários. Não que inexistam agrupamentos coletivos minoritários com demandas legítimas, a questão aqui debatida é a existência de um rol de partidos sem nenhuma inserção social ou coletiva clara e que funcionam mais como palanques para projetos pessoais de políticos com pouco espaço nas siglas maiores.

Nesse sentido, retoma-se o debate ainda indissolúvel entre o que é preferível num regime democrático: a ampliação da representação ou melhoria da governabilidade? Geralmente atribui-se a esse debate um *tradeoff* entre a ampliação dos mecanismos de gestão dos poderes executivos e o déficit da representatividade das instâncias governativas. (POWELL, 2000). Em outras palavras, quanto maiores são os poderes do chefe do Poder Executivo, menor será a possibilidade de que os diferentes grupos políticos que não compõem a coalizão do mandatário tenham suas demandas atendidas.

Sendo a democracia um regime que se caracteriza pela vontade da maioria, a adoção do sistema de representação proporcional (RP) atua como um mecanismo de defesa contra a chamada “ditadura da maioria”. Isto é, mesmo que a adoção de práticas e políticas sejam definidas pela vontade da maioria, quando minorias têm seus direitos políticos, sociais e econômicos sistematicamente negados ou infringidos, torna-se necessária a criação de mecanismos legais de proteção dessas populações em situações de vulnerabilidade. Por esta razão, diversos países que apresentam uma miríade de grupos étnicos, religiosos, regionais ou

outras minorias, têm, através do sistema proporcional, um meio de garantir sua presença nas instituições governativas e assim ter assegurados seus direitos políticos².

O Brasil, pela sua diversidade cultural, regional e até mesmo territorial, optou pelo sistema de representação proporcional desde a Proclamação da República ainda que esse mesmo sistema tenha sofrido diversas modificações ao longo do tempo. O fato de ter circunscrições eleitorais distintas (local, regional e nacional) compõe uma forma de estruturação dos sistemas partidários refratários às especificidades locais. Ou seja, existem partidos que são fortes em uma dimensão e fracos em outras. Uma sigla pode ter grande capilaridade em um estado e não ter nenhum representante em outro o que não impediria dessa sigla obter uma quantidade de assentos considerável na Câmara dos Deputados.

de fato existe a possibilidade de que o fim das coligações nas disputas proporcionais refreará a fragmentação partidária no sistema eleitoral brasileiro uma vez que partidos com pouco apelo eleitoral não conseguirão acesso nem às vagas em disputa e conseqüente também não terão acesso a maior parte dos recursos públicos financeiros destinados para as campanhas eleitorais. Por outro lado, é preciso também levar em conta as peculiaridades dos diferentes níveis de competitividade e que levam igualmente a um aumento no número de partidos nas casas legislativas. Ou seja, a proibição das coligações proporcionais reduzirá o número de partidos nos municípios e estados, uma vez que os legislati-

2 Cusack et al (2007) atestam que a adoção do sistema de representação proporcional tem uma relação direta com as estruturas econômicas que datam do fim do Século XIX. Os países que apresentavam maiores conflitos trabalhistas que opunham as associações sindicais e os patrões, optou-se pela manutenção do sistema majoritário como uma forma de manter o controle político centrado nas elites debelando a ascensão de partidos de esquerda. Por outro lado, nos países com poucos conflitos entre patrões e empregados, a adoção do sistema de RP garantiu um comportamento coordenado entre ambos os grupos sociais alavancando o grau de coordenação econômica e o surgimento de um ambiente institucional estável e que era do interesse de trabalhadores e patrões.

vos nesses níveis são compostos por apenas um distrito eleitoral (o município e o estado). Quando a eleição é para a Câmara dos Deputados que é composta pelo resultado dos 27 diferentes colégios eleitorais com as diversas lógicas regionais, a fragmentação provavelmente diminuirá em menor intensidade daquela observada nas Câmaras municipais ou Assembleias Legislativas estaduais. Uma forma complementar e que aprofundaria ainda o efeito da proibição das coligações sobre a fragmentação partidária seria a proposta de inclusão de uma cláusula de exclusão nacional no qual os partidos deveriam atingir uma determinada porcentagem de votos distribuídos em um número x de entes federados assegurando assim um grau razoável de nacionalização das legendas partidárias³.

Considerações Finais

A emenda constitucional 97/2017 que determinou o fim das coligações nas eleições proporcionais produzirá efeitos esperados e, como qualquer modificação nas regras eleitorais, também acarretará em mudanças imprevistas. Dentre as expectativas conhecidas, a impossibilidade de listas conjugadas provavelmente reduzirá o impacto dos partidos menores na distribuição dos votos o que teoricamente significa a exclusão de um número de siglas da competição eleitoral. O que ainda é difícil de responder é qual será a intensidade do fim das coligações sobre

3 E EC97/2017 estipulou que a partir de 2022 será exigido um número crescente da proporção de votos para ter acesso às vagas nas eleições proporcionais. Em 2022 serão exigidos 1,5% dos votos para deputados federais com um mínimo de 1% dos votos em 9 estados (um terço das unidades federativas) ou nove deputados federais eleitos dentre desta circunscrição delimitada. Em 2026 o mínimo será de 2% dos votos válidos, mas com a exigência passa de 9 para 11 deputados federais. Em 2030 o mínimo será de 2,5% e 13 deputados federais com a exigência de pelo menos 1,5% dos votos válidos em um terço das unidades federativas. Os casos se aplicam nas eleições municipais posteriores a vigência da nova regra para a Câmara dos Deputados.

o sistema partidário brasileiro já que a multidimensionalidade do sistema político indica uma lógica própria de competição eleitoral em cada nível federativo. Ainda assim, é possível que a redução da fragmentação seja mais facilmente observável no caso dos pleitos municipais, já que são compostos de um colégio eleitoral reduzido e que poderá ser observado nas eleições de 2020. As disputas para as Assembleias Legislativas estaduais, definidas a partir de um colégio eleitoral mais amplo e que integra, indiretamente, as forças partidárias municipais assim como no caso da Câmara dos Deputados, que é definido pela eleição de 27 colégios eleitorais, a redução da fragmentação deve ter menor intensidade inicialmente, ainda que se aplique uma cláusula de exclusão nacional gradativamente.

Podemos também antecipar que com o fim das coligações a alocação dos votos será distribuída de modo mais eficaz reduzindo as distorções até então observadas. Em outras palavras, o peso eleitoral de cada legenda será melhor equalizado na contagem dos votos, o que facilita a percepção do eleitor e facilita a sua própria tomada de decisões. Com a nova regra em vigência, o eleitor sabe de antemão que seu voto será contabilizado efetivamente para o partido que aparece na urna e não servirá para alavancar a representação de um candidato de uma sigla terceira.

O fato do voto ser melhor direcionado não significa necessariamente de que a qualidade dos representantes será afetada, até porque isso depende mais da qualidade da oferta eleitoral apresentada pelos partidos do que pela mecânica das regras eleitorais. Podemos dizer, contudo, que a qualidade da representação poderá ser melhor efetuada se entendermos por “qualidade” a melhor aderência entre a preferência eleitoral e a distribuição das vagas efetivamente.

O fim das coligações pode acarretar outras mudanças na esfera qualitativa da representação política como por exemplo o reforço das identidades partidárias. Com a impossibilidade de composição de chapas contendo diferentes partidos, os candidatos de uma determinada legenda sairão beneficiados dos votos de seus correligionários. Apesar

da manutenção do sistema de voto em lista aberta, o que mantém a competição intrapartidária, a legenda agora se beneficia diretamente do voto de todos os seus candidatos, não correndo o risco de perder vagas. Portanto, os votos nominais continuarão sendo um dos fatores valorizados pelas agremiações partidárias, de modo que o fenômeno dos “puxadores de voto” não cessará completamente de existir. Partidos de porte médio e pequenos ainda buscarão nesses indivíduos algum resguardo visando superarem a cláusula de barreira estipulada. O peso desses candidatos na distribuição dos votos, no entanto, será menor, já que seus correligionários igualmente necessitarão de uma quantidade de votos distribuídos em outras unidades federais para obter um assento na Câmara dos Deputados. É importante sublinhar que mesmo os partidos tradicionais podem se beneficiar da presença de tais figuras em suas fileiras já que dificilmente alguma legenda abrirá mão da obtenção de um número expressivo de votos. A forma mais eficaz de diminuir a emergência de figuras pitorescas dentro de uma competição eleitoral seria adoção do voto em lista fechada (ou flexível como por exemplo no caso do Voto Único Transferível) no qual os partidos deteriam controle maior das candidaturas.

O fim das coligações não significará a panaceia para o sistema político brasileiro. Ainda assim, ele representa um pequeno avanço no que se refere à maneira como o sistema eleitoral traduz as escolhas dos cidadãos. Apesar da manutenção da opção do voto nominal, a obrigatoriedade de vinculação partidária ainda é uma realidade e por esta razão o voto em candidatos não deixa de representar uma escolha partidária. Espera-se que o fim das coligações possa reforçar as instituições partidárias da mesma forma que representem efetivamente uma maneira de melhorar a democracia brasileira. Se o fim das coligações não resolve todos os problemas políticos do país pelo menos elucidada a tentativa de aperfeiçoamento de nosso sistema eleitoral e por que não dizer de nossa própria sociedade?

Referências

BORGES, André. Razões da Fragmentação: Coligações e Estratégias Partidárias na Presença de Eleições Majoritárias e Proporcionais Simultâneas. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 62, n. 3, 2019.

Brasil, **Constituição Federal**. Emenda constitucional nº 97, de 4 de Outubro de 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Brasília, 1988.

CUSACK, Thomas R.; IVERSEN, Torben; SOSKICE, David. Economic interests and the origins of electoral systems. *American Political Science Review*, v. 101, n. 3, p. 373-391, 2007.

LESSA, Renato de A. Presidencialismo com Representação Proporcional ou de como Evitar a Escolha Trágica entre Governabilidade e Representação. *Agenda de Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, nº 2, IUPERJ.

LIMONGI, F.; VASSELAI, F. Coordenando Candidaturas: Coligações e Fragmentação Partidária nas Eleições Gerais Brasileiras. **10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**. Belo Horizonte, 2016.

MIGUEL, Luís Felipe; DE ASSIS, Pedro Paulo Ferreira Bispo. Coligações eleitorais e fragmentação das bancadas parlamentares no Brasil: simulações a partir das eleições de 2014. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 60, p. 29-46, 2016.

NICOLAU, Jairo. Notas sobre as eleições de 2002 e o sistema partidário brasileiro. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, ano IV, n. 1, p. 11-19, 2003

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 68, p. 53-71, 2008.

POWELL, G. Bingham; POWELL JR, G. Bingham. *Elections as instruments of democracy: Majoritarian and proportional visions*. Yale University Press, 2000.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. Alianças e Coligações Eleitorais: Notas para uma Teoria. *Revista Brasileira Estudos Políticos*, v. 17, p. 95, 1964.

Luiz Eduardo Garcia da Silva · Cientista Social, Mestre e Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente trabalha como coordenador de projetos para Democracia, Estado de Direito e Direitos Humanos na Fundação Konrad Adenauer do Brasil. Seus temas de interesse são: instituições políticas, sistema eleitoral, política externa do Brasil e do México e temas ligados aos Direitos Humanos na América Latina.

Eleições legislativas municipais:

a porta de entrada na política e a mãe de todos os pleitos sob a realidade de 2020

Humberto Dantas

Bruno Souza da Silva

Resumo

Eleições municipais são absolutamente fundamentais para compreendermos a realidade política no seu nível mais elementar, o das nossas 5.570 cidades espalhadas em um país de dimensão continental e com fortes lógicas regionais que importam tanto para o desempenho de partidos e candidatos quanto para os alinhamentos políticos. No entanto, há contrastes importantes a serem considerados, os quais são apresentados pela literatura da área, fortemente concentrada na questão da evolução e estabilidade da competição política local além da compreensão acerca da institucionalização do nosso sistema partidário em relação à nacionalização das disputas. Atualmente, o que podemos afirmar com tranquilidade é que as eleições municipais são competitivas (como é previsto num sistema democrático), partidos se alternam no poder e, de modo crescente, aumentam a oferta de candidatos à disposição dos eleitores. Neste artigo nosso objetivo é recuperar esse importante debate a respeito das eleições municipais com vistas a mostrar o quanto ele está concentrado sobretudo nas eleições para prefeito, sendo que pouca atenção tem sido dada às eleições em si (suas regras e aspectos fundamentais) além do pleito legislativo, da escolha dos vereadores.

Abstract

Municipal elections are absolutely fundamental to understanding political reality at its most elementary level, that of our 5,570 cities spread across a country of continental dimension and with strong regional logics that matter as much for the performance of parties and candidates as for political alignments. However, there are important contrasts to be considered, which are presented by the literature in the area, which is strongly concentrated on the question of the evolution and stability of local political competition, in addition to understanding the institutionalization of our party system in relation to the nationalization of disputes. Currently, what we can say with ease is that municipal elections are competitive (as provided for in a democratic system), parties alternate in power and, increasingly, increase the supply of candidates available to voters. In this article, our objective is to recover this important debate regarding municipal elections in order to show how much it is mainly concentrated in the elections for mayor, with little attention being paid to the elections themselves (their rules and fundamental aspects) beyond the election. the choice of councilors.

Introdução

A mídia convenceu a sociedade que as grandes eleições brasileiras são aquelas realizadas nos estados e na federação de quatro em quatro anos. Parte dessa percepção pode estar associada à relevância que emprestamos ao cargo de presidente da República em um país presidencialista, somada ao peso que o poder público federal tem na realidade da arrecadação de recursos orçamentários, repasses aos entes subnacionais e impacto em uma série de políticas públicas. Sob essa ótica as afirmações podem fazer sentido, mas não é bem assim. Eleições municipais são fundamentais porque elegemos a maioria dos membros da nossa classe política, os quais tomam decisões fundamentais sobre um amplo

leque de políticas e serviços públicos que impactam na vida dos cidadãos. Ademais, em termos de dinâmica eleitoral, estamos falando de um pleito que ocorre simultaneamente em cerca de 5.570 cidades com seus candidatos próprios, alinhamentos partidários e toda uma sorte de dinâmicas locais. Ou seja, até para se coordenar a realização dessas eleições o desafio é mais complexo para a Justiça Eleitoral.

Para reforçar essa sensação, alguns números chamam bastante a atenção. Em 2018 o Brasil teve pouco menos de 30 mil nomes nos cadastros do Tribunal Superior Eleitoral disputando 10 cargos: presidente, vice-presidente, governador, vice-governador, senador, 1º suplente de senador, 2º suplente de senador, deputado federal, deputado estadual e deputado distrital. Em 2014 o total do sistema denominado “DivulgaCandContas” ultrapassou discretamente os 26 mil nomes, e em 2010 ficou pouco acima de 22,5 mil candidaturas. Já nas três eleições municipais recentes, apenas a soma dos postulantes aos cargos de prefeito e vice-prefeito espalhados pelas cidades brasileiras supera 30 mil nomes em cada pleito – de 2008, 2012 e 2016.

Mas o que efetivamente impressiona em termos quantitativos é o total de cidadãos e cidadãs que buscam uma das pouco menos de 60 mil cadeiras disponíveis nas câmaras municipais do país: cerca de 350 mil nomes em 2008, quase 450 mil em 2012 e mais de 460 mil em 2016. O salto verificado entre 2008 e 2012 está associado ao endurecimento da justiça em relação à interpretação da lei que obriga aos partidos e coligações – vigentes em termos locais até 2016 – que lancem percentuais mínimos de candidaturas do gênero minoritário na lista de postulantes, o que comumente está associado ao universo feminino. Essa decisão, sozinha, alterou significativamente o perfil dos candidatos, não só no que diz respeito ao gênero, mas também em termos de variáveis como estado civil e escolaridade, o que será visto mais adiante.

Ilustrando esse universo expressivo de nomes que buscam uma vaga de vereador nas cidades brasileiras, se partíssemos de uma ideia imaginária de que todo esse contingente vivesse em uma mesma cidade,

a população de tal local seria equivalente, com base em estimativas do IBGE de 2019, a locais como: Petrolina-PE, 77º maior população local do Brasil, e seus 349 mil habitantes de acordo com os cálculos oficiais, comparados com as candidaturas das eleições de 2008; Mogi das Cruzes-SP, 53º maior população local do Brasil, e seus 446 mil habitantes de acordo com cálculos oficiais, comparados com as candidaturas das eleições de 2012 e; São José do Rio Preto-SP, 52º maior população local do Brasil, e seus 461 mil habitantes de acordo com cálculos oficiais, comparados com as candidaturas das eleições de 2016.

Se pensarmos que cada candidatura dessas é um processo na justiça eleitoral, um CNPJ novo e, ao menos uma conta bancária para a arrecadação de recursos para campanhas no sistema financeiro, a estrutura de um pleito para vereador é algo bastante mais significativo que todos os demais. Assim, com base em tais percepções e com o objetivo de apresentar o que sabemos sobre as eleições municipais brasileiras, construiremos esse texto dividido em mais três partes para além dessa Introdução. Na parte seguinte ofereceremos uma breve revisão bibliográfica das eleições municipais e das percepções acerca dos resultados eleitorais para as câmaras municipais brasileiras, incluindo a análise sobre o perfil dos vereadores brasileiros e candidatos, com base em trabalho publicado por nós em 2016. Na terceira parte mostraremos as novidades para as eleições de 2020 que impactam diretamente o pleito proporcional municipal, com ênfase absoluta no fim das coligações em eleições desse tipo. Por fim, na conclusão, indicaremos nossos principais achados. Importante salientar que o objetivo desse texto é organizar as informações sobre as disputas acerca das vagas nas câmaras municipais, e para tanto não partiremos de hipóteses a serem verificadas ou testadas, apenas do fato de que essa é a maior disputa de cargos eletivos do país, quando somadas todas as vagas e candidatos que se apresentam. Para compreender de forma mais clara, e até mesmo didática, o papel das câmaras municipais, dos vereadores e do modelo eleitoral aqui posto sugerimos a leitura de publicação da Fundação

Konrad Adenauer de 2018 intitulada “Poder Legislativo Municipal” de Dantas e Silva (2018)¹.

O que sabemos sobre nosso objeto de análise

Quando olhamos para as eleições municipais a centralidade nas pesquisas acadêmicas são as disputas para prefeito. O pleito legislativo tende sempre a permanecer em segundo plano. Em parte, isso se explica pelo desafio hercúleo de se analisar eleições legislativas locais em um país de dimensões continentais com tantas lógicas de alinhamento político, recrutamento de candidatos, formação de elites, densidade de organizações partidárias, dentre outras tantas variáveis passíveis de serem consideradas. Identificar padrões, o objetivo de todo cientista, acaba por ser tarefa das mais complexas e exige capacidade criativa para ir além do que já sabemos, conseguindo captar as generalidades sem desconsiderar as particularidades locais. Quando, por exemplo, publicamos em 2016 um artigo utilizando todas as quase 500 mil candidaturas a vereador daquele ano sequer foi simples trabalhar o banco de dados em computadores e softwares comuns (SILVA e DANTAS, 2016).

A despeito de tais desafios, há argumentos e evidências importantes presentes em estudos de referência sobre o tema e em relação aos quais é possível lançar luz sobre o nosso objetivo: identificar o que sabemos a respeito das disputas para vereador em eleições proporcionais e o que é possível esperar para 2020 a partir disso. Não se trata, reiteramos, de realizar uma revisão da bibliografia tradicional, com vistas a mapear a maior quantidade possível de trabalhos que se debruçaram sobre a temática e a contrapor às explicações ofertadas. O que desejamos é identificar os achados mais importantes sobre as eleições municipais, especial-

1 Livro na íntegra disponível gratuitamente em: <http://www.votoconsciente.org.br/wp-content/uploads/2018/12/livro-PoderLegislativoMunicipal-WEB.pdf>. Acesso em 19 de abril de 2020.

mente para o cargo de vereador, os quais precisam ser levados em conta em uma análise que visa a elucidar o ambiente de disputa em 2020. Mais do que isso: são informações importantes para lidarmos com as mudanças em curso se considerarmos os resultados eleitorais e seus impactos para o sistema político como um todo no último pleito de 2018, o qual promoveu grande alteração na composição do Congresso Nacional com forte renovação política e levou à Presidência um candidato sem lastro e alianças partidárias, por exemplo.

Conforme afirmado anteriormente, a maioria das pesquisas em âmbito local está concentrada nas eleições para prefeito, sobretudo considerando o período no qual os dados eleitorais são facilmente acessíveis, de 1996 (com algumas ressalvas) a 2016. A respeito dessas eleições majoritárias locais a revisão da literatura apresentada por Vásquez (2016), o qual trata da evolução da competição eleitoral nos municípios brasileiros, e o debate sobre o conceito de institucionalização do sistema partidário, sintetizado por Arquer e Vásquez (2019), apresentam os principais termos a respeito de como a academia tem olhado para as eleições municipais: procurando entender o desempenho dos partidos, a competitividade dos pleitos e, conseqüentemente, a estabilidade ou volatilidade das preferências eleitorais.

Ao partir da distinção teórica e conceitual de institucionalização do sistema partidário em relação à competição eleitoral, Vásquez (2016) mostra que olhar para os pleitos municipais a fim de se identificar o nível de competição eleitoral existente nos municípios brasileiros é condição fundamental para compreendermos como se dá a disputa política no nível mais elementar da representação democrática, assim como identificarmos se há alternância de poder e, portanto, possibilidade real de contestação política. Esse debate é fundamental, posto que durante muito tempo as análises sobre a política municipal foram marcadas por visões empiricamente frágeis. Esta esfera de poder foi reduzida aos “ismos” comumente atribuídos à política nacional como traços históricos e culturais da nossa sociabilidade política: patrimonialismo, clientelis-

mo, personalismo e, o mais forte deles nas localidades, o coronelismo. Este último sendo citado como elemento explicativo do funcionamento da política das cidades até mesmo depois da “morte dos coronéis”, a qual ocorre de maneira mais incisiva a partir da modernização empreendida pelo regime militar que teria gerado dinamismo econômico e social em muitos municípios interioranos e, portanto, redesenhado clivagens políticas ao possibilitar o surgimento de novos interesses locais em uma sociedade mais urbana e industrial (KERBAUY, 2016).

Apenas para simplificar o argumento aqui, vale destacar que as marcas do coronelismo historicamente são: a tendência local ao governismo estadual e o sufocamento da oposição. Portanto, ausência de competição eleitoral que se traduz em debilidade ou incompletude do processo democrático, em curso ao menos desde a redemocratização empreendida em meados dos anos 1980 e consubstanciada na aprovação da Constituição Federal de 1988 (CF 88).

Não é sem razão que no anedotário político o município sempre fora visto como o lugar da ausência de contestação (ausência de competição eleitoral). Exemplos históricos na literatura ou na dramaturgia não faltam. Às descrições políticas de Jorge Amado em sua obra *Gabriela*, no Nordeste brasileiro, se juntam as violentas narrativas de Érico Veríssimo em *Incidente em Antares*, no Rio Grande do Sul, dando sinais do que seria a cultura política nacional interiorana. Juntam-se a tal repertório as bem-humoradas histórias de *O Bem Amado* de Dias Gomes, e mesmo algumas das crônicas de Febeapá, do jornalista Sérgio Porto sob o pseudônimo de Stanislaw Ponte Preta. Portanto, da ciência à literatura, os municípios poderiam ser vistos como *lócus* da fragilidade democrática brasileira. Algo nesse cenário mudou?

A necessidade de se ampliar a agenda de investigações a respeito da política local no Brasil havia sido muito acentuada em trabalho de Rocha e Kerbauy (2014). Para ambas, a maior atenção do meio acadêmico em relação ao que ocorre nos municípios, inclusive a configuração do sistema partidário e a competição eleitoral, se dá apenas depois

da aprovação da Constituição Federal de 1988, momento no qual os municípios conquistaram autonomia política e administrativa, além de obterem novas responsabilidades quanto a gestão de políticas públicas fundamentais. Para os objetivos desse artigo, importa o argumento de que a maior atenção para as eleições locais se dá em virtude de procurar entender como os partidos se organizam nesses espaços, quais os seus graus de capilaridade pelo território e se importam ou não para as relações entre Executivo e Legislativo no momento pós-eleitoral em cada cidade.

Mas afinal, o que sabemos sobre as eleições municipais nesse âmbito da competição e da institucionalização do sistema partidário e, portanto, da estabilidade ou volatilidade das preferências políticas dos cidadãos? de modo geral sabemos que: dificilmente não há competidores nos pleitos locais; as disputas tendem a ser acirradas e os partidos políticos se alternam no poder, conforme é previsto em um sistema democrático competitivo (VÁSQUEZ, 2016). A questão, nesse caso, seria compreender o quanto esses partidos são efetivamente legendas de cunho nacional, e o quanto são apenas organizações formais utilizadas para o cumprimento de um item essencial da elegibilidade no Brasil, a saber: a filiação partidária (DANTAS, 2007).

Para os estudos focados em institucionalização do sistema partidário importa mais identificar a estabilidade da competição – o que oferta inteligibilidade sobre o padrão da disputa política –, do que saber o quão competitivas são ou não são as eleições (VÁSQUEZ, 2016). Tal análise parte do afã de identificar se teríamos ou não partidos com enraizamento na sociedade e nacionalizados. de maneira simplificada, sabemos que desde 1994 até as eleições de 2014 a polarização política entre PT e PSDB nas eleições presidenciais contribuiu para a organização do sistema partidário nacional e levou os demais partidos políticos a gravitarem em torno dos polos petista e tucano. Essa nacionalização parecia dar mostras de estar em marcha ao longo do tempo, impactando nos

alinhamentos políticos. Mas, em um país complexo, multifacetado e gigantesco como o nosso, as lógicas políticas regionais e locais sempre fazem frente à nacionalização, contrastando-se com ela. Isso é facilmente perceptível quando consideramos, por exemplo, que dados do Tribunal Superior Eleitoral apontam que PT e PSDB, no total de cidades brasileiras, aparecem mais unidos em torno de uma candidatura majoritária municipal, seja ela de algum dos dois grupos ou de um terceiro capaz de aglutiná-los desde 2004, do que como adversários diretos. Em 2008 e 2012, por exemplo, tais partidos estiveram unidos em mais de 1.100 cidades, e se tomarmos 2012, em comparação com 2000, o crescimento dessa aliança superou 140% em total de municípios. Mesmo após toda a crise provocada pela Lava Jato anos depois, que afetou diretamente o PT no pleito municipal de 2016 levando a sua forte redução no lançamento de candidaturas e na conquista de prefeituras e vagas nas câmaras de vereadores, ainda assim tivemos naquele ano coligações para prefeito entre petistas e tucanos em mais de 800 cidades (DANTAS, 2016). Portanto, as lógicas locais e regionais de alinhamento político permanecem sendo importantes para compreendermos as preferências eleitorais e as características de cada disputa.

Ainda assim, estudos mais antigos e descritivos, como o realizado por Fleischer (2002) em relação às eleições municipais de 2000, marcado pela entrada definitiva das urnas eletrônicas, apontam para o sucesso eleitoral de grandes siglas partidárias nacionais frente às siglas menores, sugerindo que há algum nível de estruturação política nacional. O desafio é, em termos analíticos, dimensionar até onde a nacionalização se faz presente e, até que ponto, a regionalização e o localismo são mais explicativos. Ou, ainda, se estas lógicas se complementam em arranjos difíceis de serem dimensionados em análises gerais, mas perceptíveis em estudos de caso.

Para ilustrar esse argumento, os 10 maiores partidos políticos, dentre as 30 siglas que disputaram as eleições de 2000, conquistaram a pre-

feitura em mais de 95% dos municípios brasileiros (FLEISCHER, 2000)². Essa predominância das grandes siglas mantém-se nas eleições seguintes, conforme mostrado por Kerbauy e Silva (2014) e, mesmo após 16 anos de eleições municipais, no pleito de 2016, parte substancial desses 10 maiores partidos continuavam sendo os grandes vencedores: PMDB, PSDB, PSD, PP, PSB, PDT, PR (hoje PL), DEM (ex-PFL) PTB e PT conquistaram, juntos, 84% das prefeituras no país³.

Ademais, faz sentido primeiramente considerar o que sabemos a respeito das eleições majoritárias para entendermos as eleições proporcionais por conta de serem pleitos que não estão descolados. Ao contrário, são simultâneos, embora ocorram de maneira independente em relação à preferência do eleitor. Ao assumirmos que as eleições para prefeito e para vereador possuem conexão estamos tão somente afirmando que os alinhamentos políticos, os cálculos eleitorais e a celebração das coligações e apoios, tanto a candidatos quanto em relação a partidos, não se dão de forma cindida. Há desafios quanto a coordenação partidária em âmbito nacional, conforme demonstrado anteriormente. Mas há desafios tão ou mais complexos no sentido de compreender a coordenação interpartidária nos milhares de municípios, nos quais sabemos que a densidade organizacional dos partidos é, no geral, extremamente frágil, com exceção de alguns partidos mais tradicionais como MDB, PT e PSDB que possuem maior quantidade de diretórios estruturados nacionalmente (BRAGA e PIMENTEL, 2013).

2 Segundo os dados apresentados por Fleischer (2002), os dez maiores partidos nas eleições de 2000 conseguiram a seguinte quantidade de prefeituras: PMDB (1.253), PFL (1027), PSDB (987), PPB (617), PTB (397), PDT (287), PL (233), PT (174), PPS (164) e PSB (131).

3 Dados a respeito da quantidade de prefeituras conquistadas pelos partidos estão facilmente disponíveis em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/blog/eleicao-2016-em-numeros/post/psdb-e-psd-crescem-em-n-de-prefeituras-pt-encolhe.html>. Acesso em 13 de abril de 2020.

Por sinal, até mesmo definir o que é partido político se torna um desafio analítico quando olhamos para os municípios. Principalmente para os legislativos municipais, nos quais em 85% das cidades existem entre 9 e 11 vereadores eleitos e uma fragmentação partidária (quantidade de partidos representados nos parlamentos) em aumento contínuo. Portanto, há em muitos legislativos, vereadores que, do ponto de vista partidário, são líderes de si mesmos. Nas eleições de 2016, os dez maiores partidos⁴ nas eleições legislativas conquistaram 73,8% das mais de 56 mil cadeiras em disputa nos municípios. Anos atrás, nas eleições de 2004, os dez maiores partidos à época controlavam 89,5% do total de cadeiras nas câmaras municipais (SILVA e DANTAS, 2016).

Ou seja, os partidos grandes continuam centrais no controle ao acesso à maioria da representação política nas câmaras municipais, mas, assim como ocorre no Legislativo Federal, no qual nas últimas eleições para deputado tivemos 30 partidos representados dentre os 35 existentes em 2018 com ao menos 1 cadeira conquistada no Parlamento, nos municípios essa fragmentação vem aumentando e não sabemos ainda exatamente o que isso significa. Principalmente porque ainda há muito o que se descobrir a respeito da lógica de negociação política local, posto que a relação entre os Poderes, segundo aponta estudos mais recentes em termos de construção da governabilidade municipal, é mais pautada por acordos informais e negociações individuais entre vereadores e prefeitos. Isso parece ter relação bastante acentuada com o tamanho diminuto da maioria dos parlamentos locais, o que torna o papel de coordenação política por meio dos partidos menos necessário para as decisões políticas. Ademais, o papel de coordenação da base de apoio de sustentação política parece mais dependente de uma liderança direta exercida pelos prefeitos (ROCHA e SILVA, 2017; SILVA, SANDES-FREITAS e PIRES, 2018).

4 São eles: PMDB, PSDB, PT, PP, DEM, PTB, PDT, PR (atual PL), PSB e PPS (atual CIDADANIA).

Ainda conforme sinaliza Arquer e Vásquez (2019) ao olharem para uma das dimensões da institucionalização do sistema partidário, a estabilidade das eleições, verificada a partir da maior ou menor volatilidade eleitoral nos municípios⁵, há entre os pleitos de 2000 a 2016 dois momentos diferentes. Entre 2000 e 2008 há maior regularidade de resultados nos pleitos, ao passo em que entre 2012 e 2016 há aumento na volatilidade, atribuída também à crise política que o país passa ao menos desde 2013, a qual afeta sobretudo o sistema representativo e, portanto, as preferências eleitorais e a oferta de candidaturas pelos partidos. Isso nos leva a saber também que eleições para vereador dependem muito de dinâmicas dos pleitos específicos, como afirmam Couto, Abrucio e Teixeira (2013).

Em momentos como o possibilitado pela “janela partidária”, ou seja, a possibilidade dos parlamentares que desejam a reeleição migrarem de um partido para o outro sem a perda dos seus mandatos, o qual ocorre no início do ano eleitoral entre sete e seis meses antes da realização do primeiro turno, há acomodação de interesses e cálculos político-eleitorais em jogo. Em recente trabalho sobre migração partidária em municípios brasileiros, o que extrapola a troca de siglas por candidatos apenas no momento da janela eleitoral, Faganello e Fernandes (2018) concluem que as variações em taxas de migração partidária possuem forte relação com a dinâmica e características do jogo político nos estados, o que reitera a importância de se compreender as lógicas regionais e locais a despeito da força dos maiores partidos brasileiros no âmbito nacional.

É preciso lembrarmos também algo elementar. As regras eleitorais são diferentes para o pleito majoritário (prefeito) e proporcional (vereadores). Mas a lógica de formação das coligações também aproxima os

5 Volatilidade eleitoral, de maneira simples, é o índice que mede a mudança da preferência eleitoral dos eleitores entre uma eleição e outra. Para maiores detalhes ver: Mainwaring e Scully (1995).

pleitos⁶. Conforme definida pela regra eleitoral vigente até 2018, a coligação proporcional não poderia ocorrer entre partidos que apoiassem candidatos majoritários diferentes. Fora isso, as possibilidades de coligação seriam as mais variadas possíveis, a depender das estratégias em jogo. Para ilustrar melhor o raciocínio, torna-se relevante um exemplo. A construção de uma coligação majoritária hipotética de apoio a um candidato a prefeito em uma cidade qualquer não se dá desconsiderando o interesse dos partidos e candidatos à vereança. Ainda mais levando-se em conta que na ampla maioria dos municípios brasileiros temos disputas de turno único para o cargo Executivo. Ou seja, literalmente, o “vencedor leva tudo”, de uma só vez. Não há espaço para recomposição de forças políticas e alinhamentos partidários de um turno para o outro, como ocorre nas eleições nacionais, com exceção dos maiores municípios (mais de 200 mil eleitores para a regra eleitoral), os quais representam menos de 2% no país. Optar por apoiar um candidato A ou B, compor com um partido X ou Y, ou ainda, com nenhum deles, é decisão das mais importantes para a eleição legislativa. Assim, se os partidos A, B, C e D estivessem juntos numa dada eleição majoritária local em torno de uma candidatura a prefeito, para o pleito proporcional até 2016 podiam formar quantas combinações fossem possíveis para o pleito proporcional. Desde manterem o quarteto, passando por trios com uma das legendas isoladas, diferentes duplas ou mesmo a separação total do grupo em quatro chapas independentes de postulantes às cadeiras legislativas. Uma série imensa de cálculos políticos definiam tal realidade.

Para além dessa percepção da literatura sobre as eleições locais, e a despeito da ausência de estudos mais aprofundados sobre aspectos gerais dos pleitos proporcionais nesses ambientes de forma ampla e capaz de contemplar tendência nacionais, e não apenas de algumas cidades, como o estudo realizado por Kerbauy (2005), destacaremos por fim al-

6 Lembrando que até as eleições de 2018 elas existiram, posto que a partir do pleito de 2020 estão vedadas.

guns achados nossos em Silva e Dantas (2016). Nesse texto, tínhamos como principal objetivo compreender o perfil dos candidatos e dos vereadores brasileiros no período 2000 a 2016 – aqui vale mencionar os achados de P. Silva (2014) sobre aspectos igualmente relevantes dos vereadores, mas principalmente da produção legislativa local, objeto que escapa aos nossos objetivos neste texto.

A obra de Silva e Dantas (2016) faz predominantemente uma análise descritiva dos dados socioeconômicos disponíveis nas bases do Tribunal Superior Eleitoral dos vereadores e candidatos a tal pleito entre 2000 e 2016. O que conseguem notar é uma característica relativamente democrática do acesso de candidatos a este que seria o *hall* de entrada à política nacional. Uma das principais variáveis existentes que carrega consigo um desafio bastante relevante de ser enfrentado diz respeito ao gênero, onde mulheres superam 30% das candidaturas apenas a partir de 2012, quando a Justiça Eleitoral intensificou as exigências ao cumprimento de normas sobre a representatividade feminina nos pleitos, mas entre as eleitas não conseguem atingir, a qualquer instante, mais de 14%. A outra estaria atrelada às carreiras profissionais, o que pode servir de percepção sobre a renda, algo que muitos trabalhos mostram fazer diferença em matéria de ingresso na política. Algumas profissões entre candidatos se fazem muito menos pesadas que entre os eleitos, sobretudo aquelas de nível superior ou atreladas a posições econômicas no campo do comércio, indústria e meio rural na qualidade de proprietários.

Para além desses dois pontos, os principais achados da obra estão na percepção de um aumento no total de candidaturas por vaga desde 2008, algo que atinge oito postulantes por cadeira em 2016. Ademais, em termos etários, os eleitos têm pouco mais de 40 anos de média, com aumento etário das candidaturas. Sobre o grau de escolaridade, há persistente aumento de escolarização média, sobretudo dos eleitos. Em relação ao estado civil, os casados predominam, mas o total de solteiros cresce, sobretudo, devido à forte entrada de mulheres a partir de 2012 no contingente de candidatos.

Por fim, duas questões bastante promissoras em matéria de pesquisa se fizeram presentes de maneira ainda incipiente. A primeira atrelada à origem dos candidatos e, principalmente, dos eleitos. Existem estados onde o volume de “forasteiros” nas câmaras municipais é muito expressivo, caso principalmente de Rondônia que entre 2000 e 2016 chega a ter apenas cerca de um terço dos candidatos e pouco mais de um quarto dos eleitos nascidos em cidades locais. Já a segunda questão está relacionada à existência do que os autores sugerem ser elites políticas locais, com vereadores mantendo longevidade expressiva nos parlamentos locais. Cerca de um terço dos eleitos, entre 2004 e 2016, ocupou entre três e quatro mandatos, representando um conjunto de políticos presente em 26 estados e em pelos menos 5.309 cidades, ou seja, em quase 97% do total de municípios.

O que será das eleições de 2020?

Realizada essa revisão sobre trabalhos que tratam das eleições municipais, sobretudo dos pleitos proporcionais locais, e principalmente do que se entende sobre os vereadores e as câmaras municipais, torna-se essencial um debate a respeito das mudanças trazidas pelas seguidas reformas políticas realizadas no Brasil para 2020. Primeiramente é relevante recordar que 2016 foi uma eleição absolutamente atípica e realizada sob o signo de profundas alterações que nos sugerem que o ambiente municipal, por vezes, tem servido de laboratório para experimentos do Congresso Nacional em matéria de alterações mais profundas e impactantes no ordenamento jurídico eleitoral.

Importante lembrar que naquele ano, as doações de empresas para campanhas foram proibidas, pela justiça com aval de um veto presidencial, bem como uma reforma política do Legislativo alterou o tempo de exposição pública de candidaturas, ou seja, das campanhas, bem como diminuiu os dias de comunicação pagos pelo estado no rádio e na TV. As campanhas políticas, que antes ocorriam em 90 dias, foram reduzidas

para 45. Sem recursos, com metade do tempo e concorrendo nas pautas da imprensa com o *impeachment* de Dilma Rousseff e a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos, a eleição de 2016 foi praticamente um “segredo”.

Outro ponto que merece destaque no universo das alterações legais em ano de eleições municipais diz respeito a uma resolução da Justiça Eleitoral datada de abril de 2004 que ceifava, por meio de uma contestável e assombrosa interpretação constitucional, quase 10 mil vagas de vereadores pelo Brasil, tornado o pleito mais acirrado e ignorando o fato de que o recurso orçamentário destinado aos parlamentos pela Constituição Federal de 1988 continua intocado. O discurso de arrefecer a lógica de privilégios, como se representação política fosse algo a se demonizar à luz da representação democrática, findou gerando uma divisão de mais recursos dos parlamentos entre menos vereadores em muitas das cidades médias brasileiras. Resultado: mais estrutura por vereador, corroborando o que se parecia combater aos olhos da opinião pública.

Em 2020 o que existe de novidade para os pleitos locais é a utilização, pela primeira vez nesse ambiente, do fundo destinado às campanhas com base no que se percebeu na relação entre a proibição da justiça à participação empresarial e as discretas eleições de 2016. Naquele ano o veto às pessoas jurídicas não veio compensado pelo recurso público, o que acabou por ocorrer apenas em 2018. Ainda assim as eleições ocorreram, e o debate de 2020 se concentra em dois pontos essenciais: como o dinheiro será distribuído pelos partidos em meio à complexidade das eleições locais e se de fato teremos o fundo, considerado imoral por parte da sociedade em meio à demanda por recursos para o combate à pandemia que assola o país, que está diante da possibilidade de geração de um déficit fiscal na casa de meio trilhão de reais.

Um ponto anterior a esse debate veio à tona ainda em 2019. O Poder Executivo ameaçou vetar o fundo, buscando converter parcelas da opinião pública a seu favor. O discurso era uma forma de buscar minimizar o impacto, sugerido por setores do Congresso Nacional, de aumento do

recurso em relação a 2018, sob a justificativa de que as eleições municipais mobilizam uma quantidade infinitamente maior de candidaturas. O resultado findou sendo um meio termo que reservou quantia semelhante àquela de 2018 ao referido fundo, restando ainda saber como as legendas fariam essa distribuição de acordo com regramentos internos por vezes pouco transparentes. O segundo ponto dialoga com a pandemia, e a despeito de o fundo representar menos de meio por cento do déficit esperado, sua utilização pesa negativamente no senso comum.

A despeito de todo esse debate sobre recursos de campanha, enfatizando que mesmo sem sua presença as eleições de 2016 ocorreram, o que efetivamente fará diferença para os pleitos proporcionais municipais de 2020 é a proibição das coligações em eleições proporcionais. de acordo com a emenda constitucional 97, ficou estabelecido, no parágrafo primeiro do artigo 17 da Constituição Federal que:

é assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, **vedada a sua celebração nas eleições proporcionais**, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (parágrafo 1º do artigo 17 da Constituição Federal com a redação dada pela Emenda Constitucional 97 de 2017 – grifo nosso)

Tal definição altera de forma significativa a estratégia de grupos políticos locais, candidatos e partidos nas cidades brasileiras. Fato será que a depender do impacto sentido por deputados federais em relação a tal realidade a reforma política deverá voltar à pauta congressional em 2021. A despeito disso, nos cabe aqui promover alguns apontamentos e análises sobre essa nova realidade.

Entre os inícios de março e abril de 2020 esteve aberta a janela de transferência partidária para vereadores migrarem de legenda. No começo de abril, respeitado o calendário eleitoral, também se encerrou o prazo de filiação partidária para os postulantes às vagas do pleito de outubro. Essa movimentação nas adesões às legendas pode dar a primeira pista do grande desafio que será enfrentado a partir de 2020. Duas estratégias principais, e as combinações de outras ações criativas, devem dar o tom do comportamento dos políticos. A primeira aponta que um determinado grupo político local consegue convencer suas principais lideranças a se concentrarem em torno de um ou poucos partidos pertencentes a esse conjunto de pessoas – sobre a posse de partidos nas cidades, ver Dantas e Praça (2012). A segunda mostra que temendo não se eleger em partido mais competitivo, políticos se espalham pelas legendas nas cidades e busquem montar chapas de candidaturas proporcionais que lhes garantam votos suficientes para a eleição. Numa disputa mais acirrada entre 12 partidos numa cidade que tenha nove vagas na Câmara existe a chance, a título de exemplo, de as legendas envolvidas na disputa não fazerem, individualmente, o valor do quociente partidário, necessário para a conquista de uma cadeira no Legislativo sem depender das sobras. Ou seja, isso representaria a distribuição na íntegra das cadeiras da câmara municipal pelo método das maiores médias.

Em meio a essas duas estratégias, existe o peso das eleições majoritárias. E as mais estruturadas tendem a atrair mais políticos para suas frentes. O caso da Câmara Municipal do Rio de Janeiro parece sintetizar bem a coexistência dessas estratégias ainda incertas no cenário eleitoral. Antes da abertura da janela de transferências em março, 18 partidos estavam representados nas 51 cadeiras, algo já bastante pulverizado. A janela se fechou com 20 legendas, e cálculos nitidamente individuais surgiram entre algumas dessas movimentações. Os partidos que tendem a ter as mais fortes candidaturas à Prefeitura se fortaleceram, casos do DEM, PSOL e Republicanos. Nesse último, para além da posse da máqui-

na pública, a filiação de Carlos Bolsonaro e de sua mãe, a ex-vereadora Rogéria Bolsonaro, pode mostrar que o cálculo dos vereadores e pré-candidatos em geral passa pela capacidade de colegas de chapa puxarem expressivas quantidades de votos, lembrando que o filho do presidente da República foi o edil mais bem votado de 2016.

Diante de tais explicações e para ilustrar a dimensão desse exercício que será montar as chapas de vereadores em 2020, ao olharmos para os dados de 2016 identificamos, por exemplo, cerca de 25.637 chapas diferentes nas eleições legislativas, incluindo os partidos que já saíram sozinhos nesses pleitos. Isso significa dizer que, nos 5.570 municípios, possuímos uma média de 4,6 chapas de vereadores por cidade para as disputas proporcionais. Considerando que a média de candidatos a prefeito nos municípios é próximo a 3 e, o fato de que as disputas de turno único tendem a bipartidarização (DUVERGER, 1987, e sua Lei de Bronze) temos uma situação – ao menos até antes das mudanças para 2020 – na qual as coligações proporcionais tendem a seguir a coligação majoritária da qual os partidos fazem parte. Em outras palavras, a candidatura do Executivo tem a capacidade de servir como polo de atração dos partidos que a partir dela mantém a combinação de legendas para o pleito proporcional ou a quebra em parcelas calculadas em busca de poder lançar mais nomes para o pleito e conquistar mais cadeiras. Como será a partir de agora? Se antes uma aliança majoritária de seis partidos podia se quebrar, por exemplo, em duplas, trios ou mesmo em seis pedaços únicos, o que era raro, o fato é que pela regra os partidos só disputarão essa eleição isolados no pleito proporcional. Quantas chapas teremos?

Assim, se por um lado é possível simplificar o argumento e dizer que o Executivo “aglutina” apoio colaborando para oferecer inteligibilidade às disputas eleitorais locais, por outro lado, a grande miríade de partidos políticos disputando as eleições legislativas pode resultar num “espalhamento” ainda maior na quantidade de candidaturas à vereança e, portanto, ajuda a explicar o aumento contínuo na fragmentação

partidária nas câmaras municipais, tal como já observado por Kerbauy e Silva (2016) ao compararem as eleições de 2008 e 2012. Aliás, com a proibição das coligações em 2020, isso pode significar um aumento muito expressivo na quantidade de candidatos a vereador no Brasil, para muito além do quase meio milhão de nomes de 2016.

Conclusão

Diante do exposto aqui um ponto adicional merece atenção: a pandemia pode ter alterado de forma expressiva algumas estratégias. Será que todos aqueles que desejavam se candidatar, por exemplo a uma vaga de vereador, terão coragem de saírem às ruas em busca de votos? Difícil dizer, mas esse é uma preocupação a ser observada. Ademais, é necessário entender o momento sob o qual esse texto foi escrito: iniciam-se, em abril de 2020, as discussões sobre o adiamento das eleições municipais. Há quem defenda projetos pouco democráticos como a extensão de mandatos para a unificação eleitoral em 2022, o que é digno de debate, mas não sob o signo dos mandatos vigentes contratados para quatro anos de trabalho. Mas há quem aponte para um adiamento prudente, que levaria o pleito para um instante de segurança maior, sendo a sugestão mais concreta e corrente aquela que indica eleições em dezembro de 2020, com posse dos eleitos marcada para janeiro em um aperto do calendário. Esse último ponto, o calendário, é digno de nota, pois a imensa maioria das datas eleitorais são calculadas em torno do dia do primeiro turno. A filiação partidária, por exemplo, ocorre até 180 dias antes do pleito. Isso será alterado? Haverá flexibilização dos prazos ou apenas mudança emergencial do pleito inalterados todos os outros pontos? As incertezas, em instante como o que vivemos, não poderia deixar de dar a tônica também na eleição.

Por fim, fica para nós a sensação de que a eleição proporcional municipal ainda é muito pouco explorada na literatura. Por um lado, há alguns estudos que procuram compreender os aspectos relacionados à

competição política, com ênfase maior sobre a estabilidade ou volatilidade das preferências eleitorais entre os pleitos. Por outro lado, há também estudos de caso mais descritivos sobre os pleitos proporcionais e as realidades políticas específicas. Portanto, algo que nos chamou a atenção, o fenômeno nacional dos pleitos para o preenchimento de quase 60 mil vagas de vereador, ainda precisa ser explorado e entendido. Nosso esforço foi contribuir para organizarmos informações fundamentais que precisam ser levadas em conta quando se olha para a porta de entrada na política e a mãe das eleições, o pleito legislativo municipal. Tal esforço não encerra as percepções sobre o fenômeno, ao contrário, suscita mais questões a serem respondidas futuramente. Compreender as regras eleitorais e os incentivos do sistema eleitoral para os partidos e candidatos é fundamental para entendermos os resultados do pleito. Nesse sentido, as eleições de 2020 nos ofertam novos desafios, explicados anteriormente.

Referências

ARQUER, M. A volatilidade eleitoral nos municípios brasileiros para o cargo de vereador (2000-2016). *Opinião Pública*, Campinas, v.24, n.3, set./dez., p.670-698, 2018.

ARQUER, M. e VÁSQUEZ, V. Institucionalização do sistema partidário: mesmas dimensões, outras interpretações. São Paulo: RBCS, v.34, n.100, p. 1-27, 2019.

BRAGA, Maria do Socorro; PIMENTEL, Jairo. Estrutura e organização partidária municipal nas eleições de 2012. Rio de Janeiro: *Revista Cadernos Adenauer – Ano XIV*, n. 2, 2013.

COUTO, Cláudio; ABRUCIO, Fernando; TEIXEIRA, Marco Antonio. As eleições municipais de 2012 e seus efeitos nacionais. Rio de Janeiro: *Revista Cadernos Adenauer – Ano XIV*, n. 2, 2013.

DANTAS, H. e SILVA, B. *Poder Legislativo Municipal: entender de política começa por aqui*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 2018.

DANTAS, Humberto. *Eleições municipais 2016 – percepções ao término do segundo turno*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, Boletim Brasil em Foco, outubro de 2016.

DANTAS, H. “Coligações em eleições majoritárias municipais: a lógica do alinhamento dos partidos brasileiros nas disputas de 2004 e 2004”. **Tese de doutorado em Ciência Política**, São Paulo: USP, 2007.

DANTAS, H. PRAÇA, S. Coligações entre partidos nas eleições municipais de 2004 e 2008. Estudo de caso (DEM/PFL e PT). **Revista Liberdade e Cidadania – Ano IV**, n. 17, jul./set, 2012.

DUVERGER, Maurice (1987). **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara.

FAGANELLO, M. A. e FERNANDES, J. L. M. Migração partidária nos municípios brasileiros (2000-2016). Curitiba: **Revista de Sociologia e Política**, v.26, n.66, p. 101-124, jun., 2018.

FLEISCHER, D. As eleições municipais no Brasil (1982-2002): uma análise comparativa. Campinas: **Opinião Pública**, v.8, n.1, p. 80-105, 2002.

KERBAUY, M. T. M. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. Campinas: **Opinião Pública**, v. XI, n.2, p.337-365, 2005.

KERBAUY, M. T. M. **A morte dos coronéis: política e poder local**. Curitiba: Appris, 2016.

KERBAUY, M. T. M. e SILVA, B. Padrões regionais de votação nas eleições municipais brasileiras. In: BOTERO, F. (et al.) **Dinamismo y diversidad en la ciência política latinoamericana**. Bogotá: Universidade de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Ediciones Uniandes, p. 137-159, 2016.

MAINWARING, S. e SCULLY, T. R. Party systems in Latin America. In: MAINWARING, S.; SCULLY, T. (eds.). **Building democratic institutions: party systems in Latin America**. Stanford: Stanford University Press, 1995.

ROCHA, M. M. e SILVA, B. **O poder de indicar: preferências legislativas de vereadores mineiros**. Rio de Janeiro, Cadernos Adenauer, XVIII, n.2, p. 185-20, 2017.

SILVA, B. e DANTAS, H. Quem são eles? Identificando e caracterizando os vereadores brasileiros (2000-2016). São Paulo: **Perspectivas**, v.48, p.11-45, jul./dez., 2016.

SILVA, B.; SANDES-FREITAS, V. E. V.; PIRES, C. O que sabemos sobre governabilidade municipal? In: DANTAS, H. (org.) **Governabilidade: para entender a política brasileira**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, p. 183-199, 2018.

SILVA, P. O Poder Legislativo municipal: estrutura, composição e produção. São Paulo, Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, **Dissertação de mestrado**, 2014.

VÁSQUEZ, V. **Ao vencedor, a prefeitura: competição em eleições municipais (1996-2012)**. Campinas: Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2016.

Humberto Dantas · Cientista Social, mestre e doutor em ciência política pela USP. Conselheiro da Fundação Konrad Adenauer no Brasil e parceiro em ações de educação e análise. Head de Educação do CLP – Liderança Pública e coordenador do curso de pós-graduação em Ciência Política da FESP-SP. Pós-doutorando em Administração Pública na FGV-SP e coordenador do blog Legis-Ativo do Estadão.

Bruno Souza da Silva · Cientista social, mestre e doutorando em ciência política pela UNICAMP. Professor temporário de política na UNESP e comentarista de política das rádios CBN da região central de São Paulo. Pesquisador do Laboratório de Política e Governo (UNESP). Coordenador e docente em projetos de educação política no setor corporativo.

Partido e representação: a ascensão dos movimentos de renovação política e as eleições municipais de 2020

Cláudio André de Souza

Resumo

Este trabalho debate o conceito de representação com o objetivo de compreender os aspectos normativos da relação entre representante e representado. Os partidos políticos se constituem como organizações diretamente relacionadas com o instituto da representação. A ascensão dos movimentos de renovação política, presentes na democracia brasileira nos últimos anos, tensiona a base da legitimidade da representação, ao mesmo tempo em que não se afasta completamente da lógica partidária, no que se refere a debates ideológicos de “consenso mínimo” em torno dos interesses. O trabalho propõe uma análise desses movimentos e da tendência de aumento do seu protagonismo nas eleições municipais de 2020, reafirmando um problema da natureza do mandato entre partidos e esses novos movimentos considerados supra-partidários.

Abstract

This paper discusses the concept of representation in order to understand the normative aspects of the relationship between representative and represented. Political parties are constituted as organizations directly related to the institute of representation. The rise of political re-

newal movements, present in Brazilian democracy in recent years, tensions the basis of the legitimacy of representation, while at the same time not completely departing from party logic, with regard to ideological debates of “minimal consensus” in around interests. The work proposes an analysis of these movements and the tendency to increase their role in the municipal elections of 2020, reaffirming a problem of the nature of the mandate between parties and these new movements considered supra-party.

1. Introdução

Ao estudar a representação, Hannah Pitkin (2006) aponta que o conceito origina-se do termo em latim *repraesentare*, sendo utilizado pelos romanos para dar significado ao ato de trazer literalmente à presença algo previamente ausente. Este significado manteve-se longe das instituições políticas até o século XIII.

A representação enquanto uma ação pela qual uma pessoa age por outra ganhou um sentido político somente a partir do século XVII. Há nessa definição de representação –como sendo trazer à presença algo que, no entanto, se faz ausente – o paradoxo entre o ato de tornar o ausente presente, seja concebida como *standing for*, nas suas acepções marcadas descritiva e simbolicamente, ou como *acting for*, a representação plasmada na noção de autorização para “tornar o representado presente”.

Seja na arte, que a representação é vista enquanto *standing for* tornando presente algo ausente pelo reflexo ou semelhança; ou na política, o fato é que a representação opera-se como *acting for*, isto é, o ausente faz-se presente na ação do representante como se estivesse agindo.

O paradoxo da representação política ganhou novos contornos com a ascensão dos partidos políticos enquanto instituições mediadoras da relação eleito-eleitor, considerando que a “presença da ausência” do representado é necessária, já que a representação é “tornar presente algo que, no entanto, não está literalmente presente” (PITKIN, 2006). Na sua obra

seminal, Pitkin entende que “ser representado significa ser feito presente em algum sentido, enquanto não estando presente literalmente ou plenamente de fato” (1967, p. 153 apud FERES JÚNIOR & POGREBINSCHI, 2010, p. 139). Os desafios da representação nos dias atuais mantém tais contornos em razão do debate sobre a legitimidade da representação, a proposta de Almeida (2015) é caracterizar a representação a partir de três dimensões distintas, *quem representa, o que se representa e como se representa*.

A proposta deste artigo envolve a análise da complexidade da representação em termos normativos, entendendo que a noção de mandato confere autonomia decisória ao representante, mas o faz manter-se vinculado politicamente ao representado (eleitor) e deve estar submetido a um processo de construção político-partidário, sendo assim, os movimentos de renovação política se colocam em uma relação estranha à tríade “eleito-partido-eleitor”.

Nesta direção, o objetivo central do trabalho se concentra no caráter da representação dos movimentos de renovação política. Escolhemos em termos analíticos a Rede de Ação para Políticas Sustentáveis (RAPS), o RenovaBR e o Movimento Acredito por serem os mais relevantes no momento atual, buscando compreender como estes movimentos problematizam os desafios da representação e o papel dos partidos, em especial, projetando alguns desafios colocados para estes movimentos de renovação frente às eleições de 2020, quando serão eleitos representantes locais em todos os municípios do país¹.

A estrutura do artigo consiste em uma primeira parte em que revisitamos o debate da representação moderna e contemporânea. A segunda parte discute a função dos partidos na teoria da representação. Por fim, analisamos os movimentos de renovação e a controvérsia da representatividade, já que partimos da hipótese explicativa de que estes

1 Por conta da pandemia de coronavírus, tornou-se oficial a possibilidade de adiar as eleições para novembro ou dezembro de 2020, no pior dos cenários as eleições aconteceriam no início de 2021.

movimentos estarão ancorados em um número ainda maior de candidaturas nas eleições de 2020, alastrando o fenômeno “semi-partidário” do qual podem ser taxados estes novos movimentos que ganharam protagonismo na política brasileira nos últimos anos, sobretudo, após a operação Lava Jato provocar uma crise de representação que afetou o sistema político aos olhos dos cidadãos comuns. A ascensão destes movimentos configura um novo fenômeno ainda em debate na literatura da ciência política. Deste modo, este artigo possui um caráter preliminar quanto a lançar luzes sobre o objeto em questão. Para a construção deste trabalho foram levantadas matérias na imprensa e a realização de duas entrevistas informais com pessoas pertencentes aos movimentos de renovação, que forma relevantes para o delineamento da proposta conceitual de definir como **movimentos semi-partidários**, como discutimos na última seção do trabalho.

2. Representação: de quem é o mandato?

A junção entre democracia e representação se deu historicamente como uma confluência operada junto ao princípio do governo representativo (ANKERSMIT, 2002), no entanto, a democracia veio da Grécia Antiga, enquanto que a representação caminhou a partir da Idade Média diante do republicanismo cívico e a defesa da soberania e da legitimidade política do povo frente ao soberano. O entendimento aqui explorado quanto à legitimidade é que

a partir de um problema normativo que apenas se revela de modo empírico quando o representante é chamado não apenas a tornar presente a ausência do representado, mas a lidar com a presença – constante e inafastável – de sua ausência”. (FERES JÚNIOR & POGREBINSCHI, 2010, p. 139)

O representante, enquanto tal, depende da ausência do representado, que se torna presente somente através do seu ato e mediante a construção

do mandato de forma cotidiana. A perspectiva da “presença da ausência” definiu a política moderna, embora se perceba em produções bibliográficas recentes um conjunto de esforços, no que se refere à “ativação” do representado ao mesmo tempo em que mantém-se a legitimidade da ação do representante, sendo que Manin (1998, p. 94) ressalta o papel do governo representativo, com a geração de representantes eleitos que “seriam e deveriam ser cidadãos proeminentes e socialmente diferenciados daqueles que os elegeram [...] a isso chamaremos de ‘princípio de distinção’”. O liberalismo legitimou a representação, assim como a ação dos representantes de forma autônoma, mas devendo explicações e a responsabilidade diante de um bem comum. A representação cristalizou os ideais democrático e republicano como praticamente uma coisa só.

A relação do representante com os representados caracteriza-se por dois tipos de mandato, conforme Schmitt (1986 apud LEYDET, 2004), em primeiro lugar, o viés republicano confere legitimidade de representação a uma unidade política capaz de controlar as atividades privadas, reorientando os interesses particulares cristalizados em uma sociedade civil que antecede a criação da comunidade política.

O modelo liberal preconiza a vinculação do mandato aos representados através de instruções estabelecidas de modo particular pelos eleitores (representação de interesses). O representante neste modelo se comporta como um *advocate* que atua em substituição ao outro, mas com delimitações explícitas do que o mesmo deve representar na ausência do soberano. O ideal para Leydet (2004) reside na valorização de um ponto de equilíbrio entre os dois modelos, haja vista o fato do modelo liberal apresentar desvantagens enquanto

[...] uma concepção bastante fraca do autogoverno, enquadrado, limitado, que é pela existência de uma sociedade civil que lhe preexiste e que ele deve respeitar; limitado também pela inclusão dos direitos individuais numa constituição diante da qual os parlamentos devem se inclinar. (Ibid, p. 77)

A desforra da representação de interesses (modelo liberal) provocou historicamente uma “hegemonia” da visão liberal de que o mandato é particular a um grupo de eleitores, destoando da perspectiva republicana de defesa de uma vontade geral na definição da legitimidade do mandato.

A dimensão institucional da representação como autoridade é debatida por Kinzo (1980), problematizando o que Hobbes definiu em torno da ideia de que um homem expressa o direito de executar uma ação, ou seja, a propriedade da ação (o que ele define como “autor”), pode ser executada por ele ou pode autorizar alguém a fazê-la no seu lugar. A pessoa que age em nome – o “ator” – detém autoridade para agir pelo “autor” do ato de representação. Novamente, Kinzo (1980, p. 29) problematiza a representação como *atividade* composta de duas perspectivas:

1. Como é e como se dá a atividade representativa, ou seja, qual é o papel de um representante num corpo legislativo. A discussão desta questão tem sido marcada pela controvérsia entre livre mandato ou representação independente versus mandato imperativo ou representação mandatária, delegada.
2. O que orienta a atividade de um representante. Uma vez que uma atividade não se conduz no vácuo, falar de atividade de um representante implica levantar a questão da natureza dos interesses e/ou desejos, como eles são concebidos, de forma a nortear o ato de representar.

O exercício da representação é legítimo enquanto ação ligada aos interesses, sendo que as produções recentes conformadas na teoria democrática contemporânea, em geral, têm tentado refletir aspectos da representação, em especial: a) como os representantes devem ser escolhidos, havendo discussões sobre governos, sistemas eleitorais e sistemas partidários; b) como os representantes, uma vez escolhidos, devem se comportar, a qual enseja estudos sobre o comportamento dos atores políticos e o funcionamento sistêmico das instituições políticas (FERES JÚNIOR & POGREBINSCHI, 2010, p. 138).

Pesquisas empíricas e proposições normativas da teoria democrática reconhecem de alguma forma que as “eleições ‘engendram’ a representação, mas não ‘engendram’ os representantes” (URBINATI, 2006, p. 193). Aspiram de algum modo como é viável tornar o representante mais suscetível às vontades dos governados em termos de *responsividade* (MIGUEL, 2005).

Nessa direção, as principais reflexões da atualidade pretendem debater a oposição entre participação e representação, na medida em que objetivam ao nosso olhar uma “representação participativa” sem desvalorizar a legitimidade dos partidos políticos e as instituições oriundas do voto (ARATO, 2002; MIGUEL, 2003; URBINATI, 2006; YOUNG, 2006).

A representação democrática, nesse aspecto, reforça a necessidade da presença da sociedade civil nos mandatos parlamentares, pois, a representação atribui uma dinâmica de circularidade entre as instituições estatais e as práticas sociais, portanto, de transformação do social em caráter político (HOCHSTETLER & FRIEDMAN, 2008; LAVALLE & CASTELLO, 2008)

A posição de Urbinati (2006, p. 191), revela-se defensora da representação, os problemas consistem em um déficit de democracia. O ideal é que uma representação democrática se atente em

[...] ativar uma variedade de formas de controle e supervisão dos cidadãos
 [...] a democracia representativa é uma forma de governo original, que não é idêntica à democracia eleitoral [...] a soberania popular, entendida como um princípio regulador “*como se*” guiando a ação e o juízo político dos cidadãos, é um motor central para a democratização da representação.

A autora confere ao representado legitimidade relativa à sua presença junto ao mandato, exercendo *poder negativo* e observando que

[...] não é novidade dizer que embora os procedimentos possam conter a desordem social, sua eficácia é amplamente dependente de fatores éticos ou culturais. Isso é verdadeiro particularmente no caso da representação,

pois o mandato que amarra o (a) representante à sua consciência é essencialmente voluntário; não é legalmente vinculativo (Ibid., p. 216).

O trabalho de Aires (2009) é uma ponte de diálogo entre representação e participação, haja vista que a teoria democrática contemporânea acentua a possibilidade de ascensão de uma “representação participativa” nos termos aqui analisados, uma vez que a ativação da sociedade civil e o fortalecimento do debate público não excluem a representação,

[...] todas elas passam, em alguma medida, pela ativação da sociedade civil e pelo debate público, ou seja, por formatos que aludem à ampliação da participação política. Um ponto central nesta discussão é que tais propostas, centradas na deliberação e na ampliação da participação, não pretendem se opor à representação, mas sim à agregação automática de preferências. A representação é, assim, um veículo da participação. Neste sentido, nos parece altamente pertinente problematizar as condições de participação, acesso e igualdade política nas associações civis, bem como nas arenas deliberativas, frequentemente apontadas como forma de ampliação da participação e, assim, da representação de grupos marginalizados. (AIRES, 2009, p. 31)

Deste modo, a autora problematiza as novas fronteiras analíticas entre as experiências que colocam ambos os institutos – representação e participação - lado a lado, reforçando a perspectiva normativa de ampliação da participação sem menosprezar as instituições representativas, isto é, compreendendo a participação como requisito essencial ao bom funcionamento do governo representativo.

Este debate é essencial para compreender em que medida os movimentos de renovação política se debruçam sobre o caráter da representação e a legitimidade dos mandatos parlamentares. de que forma entendem que é **inalienável** a condição dos eleitores em serem os “autores” do mandato? Em que medida há um insulamento destes movimentos

quanto ao papel central dos eleitores e dos partidos em torno do exercício do mandato?

3. A função dos partidos políticos

É inegável que partidos políticos e eleições são componentes vitais a um regime democrático e os Estados modernos não podem ser concebidos sem levar em consideração tais organizações. Até porque são os partidos pilares fundamentais da construção democrática. A formação dos partidos políticos é comumente designada ao contexto institucional da atividade parlamentar, uma vez que surgiram na Europa e nos Estados Unidos entre o fim do século XVIII e o começo do século XIX, momento de afirmação da classe burguesa e, politicamente, da consolidação das instituições parlamentares (BOBBIO, 2002).

Em contraposição a esta definição de ligação dos partidos à seara parlamentar, outro filósofo italiano, Umberto Cerroni (1982), assinala que os partidos são um fenômeno histórico mundial que não surgiram em decorrência da criação dos parlamentos:

o nascimento do partido moderno não pode ser reduzido ao nascimento dos comitês eleitorais ou dos clubes, como muitos pensam ser possível fazer, com referência à formação dos primeiros parlamentos e das instituições representativas. Na realidade, o partido político moderno não nasce apenas lá onde nascem os parlamentos, mas nasce também onde os parlamentos não existem, nasce antes dos parlamentos e talvez para propor ou reivindicar o nascimento dos parlamentos. É típico o caso da Rússia, onde o nascimento dos partidos políticos traz como um dos pontos fundamentais de reivindicação a constituição de instituições representativas. Portanto, se é verdadeiro que uma parte da atividade do partido político se desenrolará em razão da existência do Estado representativo, isto não significa que o partido político possa ser colocado em correlação exclusiva com a existência de corpos representativos. Assim, seria possível dizer que o partido político é um

fenômeno essencial da vida política moderna, ou seja, que uma tendência bastante regular da sociedade moderna é a de se exprimir ao nível político, através tanto das instituições representativas cada vez mais estruturadas, como dos partidos políticos formados por uma máquina regular e por um programa articulado. Não podemos, pois, procurar o significado teórico da existência do partido político nos clubes da Revolução Francesa ou nos comitês eleitorais ingleses. O problema é bastante mais complexo (p. 13).

Não se pode apontar com exatidão uma data de nascimento das organizações partidárias, embora consideremos que os clãs e as “facções” sempre estiveram presentes nos eventos políticos de toda e qualquer sociedade, mesmo a “democracia grega”, atomizada em indivíduos, com a existência de grupos e seguidores de personalidades como Péricles ou Felipe da Macedônia. Segundo Mosse (1971), na Idade Média podiam ser observados grandes embates entre facções, com relação a vários assuntos que afetavam a sociedade. Porém, é somente com o triunfo da monarquia na Europa, nos séculos XVIII e XIX,

que as facções foram transferidas das ruas aos salões e cortes dos reis. É nesses salões e cortes, posteriormente denominados de “legislaturas”, que algo semelhante a um partido, no sentido moderno do termo, emerge dos grupos que na época faziam política. Na Inglaterra, onde começou o “governo de partidos”, a presença de um corpo legislativo com alguma influência – a “Casa dos Comuns” – permitiu um espaço maior para manobras táticas “partidárias” [...] no entanto, esses grupos políticos poderiam ser melhor caracterizados como clãs, lutando por posições e favores, unidos, temporariamente, para atingir esses objetivos particulares, e baseados no princípio de subserviência ao rei (GRAZIA, 1962 apud BAQUERO, 2003, p. 43).

A forma historicamente em que emergiram os partidos destoa da definição de partido feita por Edmund Burke: “um corpo unificado de homens, para promover, pelos seus próprios esforços, o interesse nacio-

nal, baseado em algum princípio particular, sobre o qual todos os membros concordassem” (GRAZIA, 1962, p. 543).

Embora tenha havido contribuições importantes à definição de partido por parte dos parlamentares ingleses, observa-se que a figura do “partido político moderno” emergiu dos Estados Unidos por meio dos *Federalistas*. Os revolucionários americanos consideravam partidos e facções como males necessários à democracia. James Madison argumentava que o objetivo maior da Constituição norte-americana era preservar o bem comum e os direitos privados com o intuito, assim, de combater tendências a favor da criação de facções com interesses particulares que pudessem capturar de forma “tirânica” o poder.

Ainda que a categorização anterior careça de maior profundidade, também podemos incorporar ao conceito de partidos, a contribuição fundamental de Duverger (1981), ressaltando que os partidos políticos podem ser considerados catalisadores da opinião pública. Ou seja, os partidos fazem parte do sistema de “freios” e “contrapesos” (ou das instituições intermediárias) que visam delimitar o papel relacional do Estado com os indivíduos. Essa perspectiva em torno da definição dos partidos modernos assume pontos de convergência ao papel que das eleições no sistema político:

(1) um elemento essencial no governo representativo, uma vez que a participação ou, na terminologia adotada por Dahl, a inclusão política esteja assegurada aos membros da *polity*, e (2) um meio pelo qual ganha expressão a correlação de forças dos diferentes grupos políticos, na medida em que a competição entre eles, organizados em partidos políticos, esteja garantida (a dimensão de Dahl de contestação pacífica). Eleições possibilitam não apenas a alternância de maiorias no poder, mas também a realização de dois requisitos de um governo representativo. Primeiro, representatividade, ou seja, que o Legislativo dê expressão à diversidade da *polity*; e segundo, responsividade, que envolve tanto a noção de um governo agindo em resposta às demandas da população, como a ideia de

eficiência e competência desse governo no que diz respeito a questões que envolvem a prestação de contas à população (KINZO, 2004, p. 50).

O conceito de partidos políticos tem sido polissêmico, segundo Kinzo, mas havendo consenso que

os partidos têm papéis específicos em duas arenas do sistema político: a eleitoral e a decisória. Nesta última, sua atividade está associada à formulação, ao planejamento e à implementação de políticas públicas, participando como atores legítimos no jogo de poder e no processo de negociação política. São agentes fundamentais no processo democrático representativo, pois estão respaldados no voto popular. De fato, somente com base neste critério – apoio eleitoral – é possível, no contexto das democracias de massa, falar de partidos como canais de expressão e representação de interesses, como um vínculo, ainda que frágil, entre a sociedade e o Estado. Na arena eleitoral, seu papel específico é o de competir pelo apoio dos eleitores a fim de conquistar posições de poder. É por meio desse mecanismo que a cadeia de representação política se forma nas democracias representativas, uma cadeia que vincula os cidadãos às arenas públicas de tomada de decisões (p. 24).

A representatividade é somente um dos aspectos atinentes à atuação dos partidos, talvez sendo a função mais importante. O conceito de partido exposto acima revela a tendência em concebê-lo como instrumento das elites políticas para conquistar seus objetivos no mercado eleitoral. É fato que os partidos são importantes na vida política das sociedades contemporâneas (ALCÂNTARA SÁEZ & FREIDENBERG, 2002). A predominância dos partidos nas democracias atuais assume uma centralidade observada na organização e no funcionamento do Poder Executivo e de suas relações com o Legislativo, questões presentes nas análises do sistema partidário brasileiro pós-1985 (MENEGUELLO, 1998; NICOLAU, 1996; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; RODRIGUES, 2002).

O argumento central no debate suscitado pelos movimentos de renovação diz respeito às limitações dos partidos envoltos em momentos de crise de representação, no entanto, tais episódios não invalidam o protagonismo institucional e funcional dos partidos no âmbito do sistema político, como pressupõe o debate ancorado na teoria democrática moderna e contemporânea.

Como veremos a seguir, os principais movimentos de renovação apresentam uma leitura crítica aos partidos “viciada” heurísticamente na compreensão sobre o papel dos partidos nas democracias representativas. Os partidos representam votos, mas, também carregam para dentro de si representações simbólicas estruturadas na mediação estabelecida por atores e atrizes ancorados no terreno societário.

4. O que são os movimentos de renovação política?

Os movimentos de renovação política se tornaram uma grande novidade na política brasileira após as manifestações de junho de 2013 enquanto iniciativas articuladas pela sociedade civil para qualificar pré-candidatos e formar líderes políticos que evitassem a politicagem, “hoje quem quer ser político não sabe o que fazer. Vai entrar para um partido?”, pergunta Gabriel Azevedo, um dos fundadores do RenovaBR, em matéria de Luigi Mazza na *Revista Piauí*². Anterior ao RenovaBR, a Rede de Ação Política pela Sustentabilidade (RAPS) foi fundada em 2012 com a missão de ser uma escola de líderes políticos voltada para fomentar a defesa da sustentabilidade, reiterando a percepção de que o país necessitava de uma cultura política mais democrática e participativa em contraponto à crise de representação conformada na corrupção, na baixa responsividade e transparência dos partidos políticos.

2 Link para a matéria: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/escola-sem-partido/> Acesso em 14/abr. 2020.

O Acredito, por sua vez, foi fundado em 2017 na esteira das repercussões da operação Lava Jato na sociedade brasileira e se considera “um movimento da sociedade civil que pretende renovar as pessoas, práticas e ideias do legislativo brasileiro, formando uma nova geração de lideranças e um congresso com a cara do Brasil”. A principal liderança eleita pelo grupo – que contou com o apoio da RAPS nas eleições de 2018 - foi a Deputada Federal Tábata Amaral, que obteve a sexta colocação em São Paulo, eleita com 1,25% dos votos válidos (264.450 votos). Ao todo, os movimentos de renovação – há outros grupos além dos três aqui analisados – elegeram 34 representantes em 2018 e passaram a defender uma forma de atuação como contraponto aos partidos, ao passo que “denunciam” o obsoletismo da forma tradicional de representação política da maior parte da classe política brasileira. Em termos estratégicos, a eleição de Tábata

foi a culminação de uma minuciosa estratégia para levar ao Congresso outro tipo de deputados, diferentes dos caciques e aparelhadores de sempre. Depois de passar por um teste de ética, ela e 132 outras pessoas que nunca tinham ocupado um cargo público, selecionadas entre 4.000 candidatos, foram treinadas durante seis meses em saúde, educação, gestão pública, economia, liderança... com o objetivo de chegar ao Congresso, segundo uma estratégia que o empresário Eduardo Mufarej criou e implementou através do grupo RenovaBR. Dez deles estão entre os 594 parlamentares eleitos em outubro para a Câmara e o Senado. Eles pertencem a vários partidos, de esquerda e de direita. O fenômeno dos patrocinados por grupos que dizem promover a renovação na tão odiada política brasileira soma 34 deputados e senadores, dos quais 16 são estreantes, como Tabata, a jovem que colocou em apuros o ministro. São grupos heterodoxos que nasceram ou cresceram no calor das investigações anticorrupção e dos protestos subsequentes. Alguns só formam novatos, outros também políticos, há aqueles que apelam a todas as ideologias com o extremismo como única linha vermelha. Há, inclusive, um focado na criação de no-

vos nomes nas favelas. A Raps (Rede de Ação Política pela sustentabilidade), com 19 parlamentares, o grupo mais bem-sucedido, foi criada por Guilherme Leal, coproprietário da gigante de cosméticos verdes Natura e candidato a vice-presidente sem sucesso (“A fábrica brasileira de novos políticos”, *El País*, 07/07/2019)³.

Em um artigo publicado recentemente pela *Cadernos Adenauer*, Dantas e Sodré (2019), de forma preliminar, agrupam as iniciativas em dois blocos: as organiza es e os movimentos. Entendemos que esta divisão   frágil e possui alguns limites conceituais, já que são movimentos por apresentarem discurso e constru o de narrativas e identidades, sendo que atuam de forma coletiva nas franjas da sociedade civil e do sistema político. Os movimentos de renova o são organiza es com hierarquia formal e informal entre os seus membros, assim como regras e uma  tica, nos termos definidos por Max Weber quanto   política como voca o. O caráter organizativo de um grupo não depende em si da personalidade jurídica, mas da domina o legal-racional em torno das regras às quais todo o grupo deve estar submetido.

Ainda de forma preliminar e dialogando com a classifica o feita pelos autores, sugerimos a defini o de **movimentos semi-partidários**. Três grandes características nos ajudam na constru o do novo conceito: i) estes movimentos semi-partidários conflituam com a legitimidade da representa o frente aos partidos, porque debatem ideologia quando definem o perfil dos professores e palestrantes, recrutam apoiadores “militantes”, possuem um discurso e constru o de uma identidade, bem como possuem um *projeto político*, aqui entendido em termos gramscianos como visões, crenças e representa es culturais do mundo; ii) estes movimentos concorrem com a legitimidade da representa o conferida aos partidos, sendo exagerado e retórico, apontar de

3 M teria publicada no site do El País Brasil: < https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/07/politica/1562500503_401572.html> Acesso em 16/abr. 2020

forma generalizada que os partidos estão “envelhecidos”. Os partidos possuem setoriais de juventude, mulheres, gênero, etc.; iii). Nos últimos anos, os grandes partidos têm feito esforços para aprimorar a sua interação nas redes sociais e criar processos de renovação na seleção de candidatura porque agem para maximizar a busca pelo voto. Também possuem, seguindo a legislação, fundações partidárias para realizar estudos, cursos de formação, eventos de preparação de pré-campanha. Independente da ideologia, os partidos têm montado uma força-tarefa para gerar novas estratégias eleitorais seguindo as novas mídias, os algoritmos e a big data.

Não há vício algum na intenção de renovar as práticas políticas, defender ideias e princípios diante da articulação de forças societárias, no entanto, as experiências recentes dos mandatos dos movimentos e a relação com os partidos políticos apontam para um dissenso oriundo, como já salientamos, da natureza da legitimidade da representação, já que os movimentos atuam como partidos na produção de lideranças políticas impossíveis de serem formadas de maneira “neutra”.

Mesmo a RAPS e o RenovaBR, ao se definirem enquanto escolas de líderes, não deixam de promover escolhas políticas na montagem dos conteúdos, havendo algum tipo de exclusão epistemológica. Por que não atuam em conjunto com os partidos ou concentram esforços por caminhos institucionais da educação política, como a defesa de uma proposta que todo político eleito deverá antes da diplomação ou mesmo antes do calendário eleitoral ter acesso a conteúdo de formação política, cidadania e gestão pública? Mais um fator: como problematizam que a nossa cultura política em parte anti-democrática e a baixa qualidade da representação e do perfil dos candidatos padecem por conta do nosso histórico de exclusão social? Além do mais, como estes movimentos estão delineando o debate sobre as contingências do poder como algo que escape à mera gestão técnica de ferramentas de planejamento utilizadas pelo terceiro setor e pelas empresas? A política conforma-se em uma agregação de interesses que não são sempre

objetivos e controláveis por um processo exclusivamente racional na corrida por metas e resultados.

As eleições municipais de 2020⁴ serão digitais com um maior empenho dos partidos em promover um novo padrão de comunicação e marketing político. Os movimentos semi-partidários se prepararam de forma positiva ao buscar gerar candidatos e candidatas (sim, os partidos estão obrigados a fabricar candidaturas femininas) mais qualificados, no entanto, há uma fronteira clara no meio do caminho: a política municipal é tomada de vícios e de um formato institucional muito diferente do que se passa em Brasília.

O poder público nos municípios é sociológico, possui “carne e osso” e vive questões econômicas, sociais e políticas singulares. Nas pequenas cidades, há renovação política, mas dentro de uma lógica que escapa à disputa dos movimentos pela fabricação de líderes em gestão. A liderança se legitima pelo carisma em substituição à racionalidade legal. Nestes locais, os partidos vivem contradições, mas estão alinhados ao dia a dia das pessoas, porque a política captura a sociedade civil em circunstâncias pitorescas deixadas, inclusive, pela ausência do mercado enquanto dimensão política. O desafio dos movimentos de renovação ou semi-partidários é criar um processo de representatividade no conteúdo que ultrapasse a forma, já que os partidos lançarão mais candidaturas plurais (jovens, homens e mulheres trans, trabalhadores das novas tecnologias, etc.) e utilizarão das estratégias bem-sucedidas nas eleições de 2018.

Os movimentos de renovação fizeram uma pequena revolução ao forçar os partidos a serem menos oligárquicos e centralizados, levando-os a abrir um novo diálogo sobre as suas estruturas internas e isso só foi possível porque os movimentos se comportaram como...partido!

4 Talvez as eleições sejam adiadas em virtude da pandemia do coronavírus, que já atingiu 33.682 casos confirmados no Brasil até o dia 18/04/2020.

Considerações finais

Este artigo buscou costurar duas dimensões normativas da política democrática, o nascimento da representação e a teoria dos partidos políticos, no intuito de compreender a atuação dos movimentos de renovação política no Brasil. A democracia representativa pressupõe a “presença da ausência”, causando uma profunda distinção entre representantes e representados, tal relação pressupõe a função de agregação dos partidos políticos como mediadores institucionais e coletivos.

Os movimentos de renovação – ou como propomos anteriormente, movimentos semi-partidários – tiveram o papel de “startar” ações de formação de novos líderes políticos por meio de cursos e atividades de qualificação para vencerem eleições. Mesmo sendo uma iniciativa virtuosa enquanto atores da sociedade civil, tais movimentos incorrem em um processo de substituição dos partidos no que concerne à legitimidade da representação. Se ajudam por um lado a formar novas lideranças mais qualificadas para os desafios institucionais da nossa democracia, por outro, há uma retórica da “técnica” e da “imparcialidade ideológica” pouco evidenciadas no dia a dia organizacional destes grupos. Mesmo sendo escolas suprapartidárias há uma margem de escolhas políticas e ideológicas às vezes camuflada no debate sobre as intenções da iniciativa. Em que medida é possível delimitar o que é representação de interesses e o que é virtude cívica por parte dos apoiadores dos movimentos?

O saldo positivo destes movimentos tem como desafio atuar nas eleições municipais de 2020, quando poderão testar as suas estratégias e os seus líderes em um nível macro. Diante das consequências do coronavírus, as eleições municipais poderão ser influenciadas pela classe política governante, uma vez que a renovação será testada pela continuidade de governantes e partidos que estiveram empenhados no combate à pandemia. Este fator conjuntural poderá adiar o avanço dos movimentos de renovação, o que não pressupõe a diminuição de conflitos de legitimidade com os partidos.

Referências

AIRES, Maria Cristina Andrade. A dimensão representativa da participação na teoria democrática contemporânea. *Revista Debates*, Porto Alegre, v.3, n.2, p. 12-38, jul.-dez. 2009.

ALCANTARA SAEZ, Manuel; FREIDENBERG, Flavia. Partidos políticos na América Latina. *Opinião Pública*, Campinas, v. 8, n. 2, out. 2002 . Disponível em <<http://www.scielo.br/>> acesso em 01 dez. 2011.

ANKERSMIT, F. R. *Political Representation*. Stanford: Stanford University, 2002.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular, e accountability. *Lua Nova*, São Paulo, n. 55-56, 2002 . Disponível em <<http://www.scielo.br/>> Acesso em 19 out. 2010

_____. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, nº 21, p. 83-108, novembro de 2003.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2004.

_____. Representação e interesses. SANTILLÀN, José F. (org.). *Norberto Bobbio: o filósofo e a política* (antologia). Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2002.

CERRONI, Umberto. *Teoria do partido político*. São Paulo: LECH, 1982.

DANTAS, Humberto; SODRÉ, Mônica. Renovação? O que de fato verificamos nas eleições de 2018? *Cadernos Adenauer*, ano XX, n. 1, p. 25-44, 2019.

FERES JUNIOR, J; POGREBINSCHI, T. *Teoria Política contemporânea: uma introdução*. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2010.

DUVERGER, Maurice. *Ciência Política: Teoria e Método*. Tradução: Heloísa de Castro Lima. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV; São Paulo: FAPESP, 1999.

GRAZIA, Alfredo de. *Political Behavior*. New York: Collier Books, 1962.

HOCHSTETLER, Kathryn e FRIEDMAN, Elisabeth Jay. Representação, partidos e sociedade civil na Argentina e no Brasil. *Cad. CRH*, jan./abr. 2008, vol.21, no. 52, p.47-66.

KINZO, Maria D'Alva G. **Representação política e sistema eleitoral no Brasil**. São Paulo, Editora Símbolo, 1980.

_____. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 19, n. 54, fev. 2004. Disponível em <<http://www.scielo.br/>> Acesso em: 01/ dez. 2011

_____. Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 20, n. 57, fev. 2005.

LAVALLE, A.G; HOUTZAGER, P; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**. São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ln/n67/ao4n67.pdf>. Acesso em: 23 out. 2010.

_____. CASTELLO, Graziela. Sociedade, representação e a dupla face da accountability: cidade do México e São Paulo. **Cad. CRH**, Abr 2008, vol.21, no. 52, p.67-86.

LEYDET, Dominique. Crise da Representação. O modelo republicano em questão. In: CARDOSO, Sérgio (org.): **O retorno ao republicanismo**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2004.

MANIN, B. **As Metamorfoses do governo representativo**. Tradução: Vera Pereira. Nova York: Cambridge University Press, 1998.

MENEGUELLO, Raquel. **Partidos e Governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. **BIB**, São Paulo, n. 59, 2005, p. 5-42.

_____. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Rev. bras. Ci. Soc.**, vol.18, no.51, p.123-140, Fev 2003.

MOSSE, Claude. **Athenas: a história de uma democracia**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1971.

NICOLAU, Jairo. **Multipartidarismo e democracia**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

PITKIN, Hanna. **The Concept of Representation**. San Francisco: University of California Press, 1967.

_____. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova**, n. 67, 2006.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, 2006, n. 67, p.191-228.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, 2006, nº 67, p.139-190.

Cláudio André de Souza · Mestre e Doutor em Ciências Sociais (UFBA). Professor Adjunto de Ciência Política da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania (UCSAL). Filiado à Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). E-mail: claudioandre@unilab.edu.br

As coligações nas eleições de prefeitos nas capitais brasileiras: cenários para 2020 e impactos para 2022

Antônio Sérgio Araújo Fernandes
Marco Antônio Carvalho Teixeira

Resumo

O objetivo do trabalho é discutir a importância do processo eleitoral nas eleições para prefeitos de capitais brasileiras tanto para o cenário local como para o nacional. Para tanto, é demonstrada a centralidade dessa disputa política em razão do tamanho populacional dessas aglomerações urbanas como também pelo fato de prefeitos de capitais, pelo destaque e repercussão do cargo que ocupam, são em muitos casos candidatos naturais aos governos de seus estados, e em alguns tem status para pleitear a presidência da República. Para além disso, se discute também o efeito das recentes crises políticas sobre as coligações para essas eleições, a crise gerada pela Pandemia do Coronavírus (COVID-19) e o respectivo cenário que 2020 pode gerar para as eleições de 2022.

Abstract

The aim of the work is to discuss the importance of the electoral process for mayors of Brazilian capitals, arguing local and national scenario. Therefore, the centrality of political dispute is demonstrated due to the population size of these urban agglomerations as well as that mayors of

city capitals, the prominence and repercussion of the position they occupy, are in many cases natural candidates for governors of their states, and in some cases, candidates for president. In addition, the effect of the recent political crises on the coalitions for these elections is also discussed, the crisis generated by the Coronavirus Pandemic (COVID-19) and the respective scenario that 2020 can generate for the 2022 elections.

1. Introdução

A coligação eleitoral partidária em âmbito municipal no Brasil tem ocorrido de diversas maneiras e não correspondem necessariamente a um padrão de aliança programática-ideológica, como também, não replicam as lógicas eleitorais presentes nas alianças político-partidárias das disputas nacionais. Os trabalhos desenvolvidos por Dantas (2008, 2013 e 2017) demonstram essa variedade de coligações entre partidos de clivagens ideológicas e programáticas bem distintas, indicando que as alianças locais tendem a subverter os padrões de coligações eleitorais para as escolhas de governadores e presidente da República. Algo que está em sintonia com a tradição de como as particularidades das relações parentais, religiosas e de outros interesses locais, acabam se colocando acima da política partidária em âmbito nacional quando a disputa se desloca para municípios brasileiros. Fica evidente a existência de um sistema partidário nacional que pode até ter efeito sobre as eleições estaduais em termos coligações, mas nos municípios esta não tem sido a regra.

O objetivo deste trabalho é discutir como funcionam as coligações eleitorais em âmbito do executivo municipal nas capitais brasileiras e como nesses municípios os partidos, no último pleito de 2016, ao competirem pelo poder local, reagiram à crise política gerada pelo processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff. Buscamos ver como isso afetou a política das coligações nas eleições do executivo municipal das capitais de 2016, fazendo uma rápida comparação com a eleição de Prefeitos de 2012. A partir daí, tentamos traçar possíveis cenários frente

a outra crise que impactará sobremaneira os arranjos partidários em coligações municipais para as eleições dos prefeitos das capitais de 2020, que é a COVID-19. Dado que as capitais são os espaços mais afetados pela Pandemia, isso pode modificar o jogo das coligações e diminuir a influência que seria exercida pelo presidente Jair Bolsonaro, eleito em 2018, que se encontra sem filiação partidária e com sua base apoio completamente fragmentada.

Por que a opção pelo recorte em capitais? São três as razões. A primeira tem a ver com o contingente populacional. Dados da população estimada do Brasil divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹ revelam que cerca de 24% dos brasileiros residem em capitais. Isso significa, excluindo os cerca de 3 milhões de habitantes do Distrito Federal (DF), onde não tem eleições municipais, mas distritais, junto com as eleições dos Governadores, dado que o DF se trata de um Distrito, o contingente populacional corresponde em números absolutos a 47 milhões de pessoas. Ou seja, de todos os habitantes dos 5570 municípios brasileiros, 24% residem nas 26 capitais de estados.

A segunda razão decorre da magnitude dos eleitores nas capitais tanto em relação ao país, como destacado no parágrafo anterior, assim como no que se refere ao peso destes eleitores para os resultados das eleições estaduais. Dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)² revelam a existência de 146.609.219 pessoas com pleno direito de voto no Brasil para as eleições municipais de 2020. Desses, 32.410.577 (22%) tem domicílio e votam nas capitais, sendo que a proporção da participação dos eleitores das capitais frente ao total de cada estado varia, inclusive, conforme a região.

A terceira razão diz respeito à complexidade dos problemas urbanos e à importância econômica das capitais de estados. O conjunto

1 <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em 15 de abril de 2020.

2 <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo> acesso em 15 de abril de 2020.

de diferentes problemas urbanos, a concentração do Produto Interno Bruto (PIB), assim como a maioria das ofertas de bens e serviços culturais e acesso a conhecimento ocorrem majoritariamente nesses espaços territoriais. Estes elementos ampliam a importância política das capitais tanto em âmbito regional como no jogo político nacional. Ademais, no que se refere à COVID-19, as capitais são os municípios que apresentam o maior número de pessoas infectadas confirmadas e o maior número de óbitos também.

O artigo está dividido em 5 seções, mais esta introdução e uma seção de considerações finais. Na segunda seção tratamos rapidamente de explicar a natureza dos sistemas partidário e eleitoral brasileiro. Na seção 3, apresentamos os números que representam as capitais em termos populacionais e eleitorais relativamente ao estado respectivo. Na seção 4 apresentamos o quadro de coligações da eleição de 2016 para Prefeitos de capitais, e como este foi diferenciado da eleição de 2012, seguramente pelo efeito da crise decorrida do processo de *impeachment* presidencial. A seção 5 traz alguns elementos a título de conjecturas mais qualitativas acerca de como será o processo eleitoral de 2020, e como a COVID-19 terá forte impacto nessa eleição para Prefeitos de capitais e também mostrará como poderá cair o peso da influência da momentânea popularidade do Presidente Bolsonaro.

2. O Sistema Multipartidário e a Formação de Coalizões de Governo no Caso Brasileiro

Os Sistemas partidários e eleitorais em política, são um conjunto de práticas e instituições que se condicionam mutuamente. Como existe uma relação imbricada entre a regra de escrutínio (que define o sistema eleitoral) (NICOLAU, 2002) e o número de partidos, há entre estes dois sistemas alguma forma de relacionamento.

de acordo com seminal obra de Duverger (1951), “The Political Parties”, este estabelece uma relação entre sistemas partidários e eleitorais que fi-

cou conhecida como a “Lei de Duverger” (DUVERGER, 1952). Basicamente os dois enunciados da “Lei de Duverger” são os seguintes: os

1. Sistemas Eleitorais Proporcionais tendem ao pluripartidarismo
2. Sistemas Eleitorais majoritários tendem ao bi-partidarismo

Os sistemas partidários, portanto, são as características competitivas entre as unidades partidárias e as formas e modalidades desta competição, cumprem a função de: Fornecer as bases de uma autoridade eficaz e definir as escolhas que podem ser decididas pelos procedimentos eleitorais considerando a maneira, os métodos, os processos e as práticas que permitem a interação entre eles (os partidos). O perfil do sistema partidário depende: da organização interna dos partidos; das relações entre as elites dirigentes – quadros, membros e eleitores; das relações entre as diferentes forças e tendências ou projetos, bem como as clivagens sociopolíticas relevantes da natureza da competição eleitoral e parlamentar entre os partidos com relação: à participação relativa no mercado eleitoral e ao exercício da representação política.

Em um de seus grandes trabalhos, Sartori (1982) constrói uma tipologia dos sistemas partidários levando em consideração duas variáveis fundamentais: o grau de competitividade do sistema e perfil ideológico dos partidos. Com base nestes critérios, o autor apresenta sete tipos (ou classes) de sistemas partidários: como mostra o quadro a seguir.

O Brasil possui sistema multipartidário com sistema eleitoral proporcional (de lista aberta), dos quais decorrem coligações eleitorais. Desde 1982 e a redemocratização a partir de 1985, bem como com a Constituição de 1988, com o retorno dos pleitos eleitorais diretos em todas as esferas de poder – Federal, Estadual e Municipal, tivemos sucessivas eleições que ampliaram o número de partidos no nosso sistema. No momento atual possuímos 33 partidos registrados no TSE³ e mais 76 par-

3 <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em 12 de abril de 2020.

FIGURA 1. Tipos de Sistemas Partidários (Sartori, 1982)*

SISTEMAS PARTIDÁRIOS		
COMPETITIVIDADE	TIPOS DE SISTEMAS	NÚMEROS
SISTEMAS NÃO COMPETITIVOS	Partido Único	SISTEMAS UNIPARTIDÁRIOS (Partidos de Estado)
	Partido Hegemônico	
SISTEMAS COMPETITIVOS	Partidos Predominante	SISTEMAS BIPARTIDÁRIOS
	Dois partidos	
	Multipartidarismo Limitado	SISTEMAS MULTIPARTIDÁRIOS
	Multipartidarismo Extremado	
	Multipartidarismo Atomizado	

Fonte: (Sartori, 1982).

**Sistemas de Partido Único:* apenas um partido existe e tem permissão para existir. Os sistemas de partido único são mais frequentes em regimes políticos autoritários, foram bastante comuns nas ditaduras do século XX como foi o caso da antiga União Soviética (URSS).

Sistemas de Partido Hegemônico: o partido hegemônico não permite uma competição formal ou pelo poder. Outros partidos podem existir, mas como segunda classe, como partidos tolerados, pois não tem autorização para competir com o partido hegemônico em termos antagônicos ou bases iguais. O PRI no México por longos anos, é um dos exemplos deste tipo de sistema partidário.

Sistemas de partidos predominantes: um sistema de partido predominante existe na medida em que, e enquanto, seu partido é apoiado de maneira constante por uma maioria vencedora (a maioria absoluta de cadeiras) dos eleitores. Admite competição, mas a oposição sempre é minoritária no parlamento. Um dos exemplos foi o período de ditadura militar brasileira em que a ARENA.

Sistemas bipartidários: Não importa quantos partidos existam, apenas dois têm condições de ganhar e governarem sozinhos, um exemplo icônico é os Estados Unidos Há um pluralismo limitado ou moderado, pouca distância ideológica entre os dois partidos mais competitivos e as minorias tendem a ser subrepresentadas ou não representadas.

Sistemas Multipartidários tem como um de seus fundamentos o pluralismo político, a diversidade de ideias e opiniões e assegura a representação das minorias. O multipartidarismo conduz inevitavelmente às coligações eleitorais, de composição bastante heterogênea, sujeito a inúmeras variações e até mesmo pulverização de ideias e instabilidade, o que pode ocasionar o enfraquecimento do regime político e até mesmo seu colapso.

tidos estão na lista de espera desde o final de 2019 para serem regularizados pelo TSE⁴ para as eleições municipais de 2022. O problema não está tanto no grande número de partidos, mas no tamanho da coalizão que se elege e também que passa a Governar o Poder Executivo brasileiro nas três esferas⁵. de acordo com Melo (2014), o tamanho da coalizão de governo (Executivo Federal) atualmente do Brasil é um dos mais elevados do mundo, e possivelmente da história, só superado por países cujas regras permitem partidos provinciais, tais como Índia e Argentina, por exemplo. Explica Melo (2014), que a coalizão que governou a Índia de 1998 a 2004, a *National Democratic Alliance*, possuía 24 partidos, dos quais 20 eram partidos estaduais (e 17 existiam apenas em um estado)⁶. No caso brasileiro os partidos são nacionais, o que é um fator que torna a fragmentação e amplitude da coalizão muito maior relativamente que em casos historicamente considerados patológicos politicamente como os citados aqui.

O problema das coalizões decorre do sistema de Governo existente no Brasil. O executivo nas três esferas precisa de uma coalizão de partidos para governar. Assim, decorre que existem dois momentos de coalizão – o eleitoral: 1) quando se formam as coligações partidárias nas eleições proporcionais; 2) quando se formam as coalizões de Governo para que o executivo consiga aprovar suas medidas que vão requerer maioria legislativa. Quase sempre, mas não necessariamente isso ocorre, as coalizões de Governo, terminam sendo formadas pelos mesmos partidos que compuseram a coligação eleitoral. Entretanto, podem existir abandonos da coligação na coalizão de Governo ou inserção de novos

4 <https://veja.abril.com.br/politica/nova-udn-corinthianos-e-ate-piratas-os-76-novos-partidos-na-fila-do-tse/>. Acessado em 12 de abril de 2020.

5 Sobre as coalizões municipais na política local brasileira, ver entre outros, os trabalhos de Dantas (2013; 2008; 2017).

6 Sobre o Presidencialismo de Coalizão ver, entre outros, os trabalhos de Abranches (2018), Melo e Pereira (2013).

partidos, que não estavam na coligação eleitoral, que agora passam a fazer parte na coalizão de Governo.

Daí decorre a questão, os partidos no Brasil são fracos na arena eleitoral – pois necessitam fazer coligações para vencer eleições, porém são fortes na arena legislativa, pois o Presidente, Governador e Prefeito, necessitam respectivamente de uma coalizão de partidos para governar. Assim, o comportamento parlamentar não reflete necessariamente a fragmentação do sistema partidário, como comentado a pouco. No que se refere à coalizão de Governo, observa-se a formação de mecanismos formais e informais que dão força para os líderes partidários no jogo parlamentar. Votações segundo a orientação do líder (disciplina), agenda fixada pelo Colégio de Líderes na Câmara, entre outros aspectos demarcam a relativa força dos partidos no processo legislativo fazendo a coalizão funcionar.

Assim, para concluir esta seção, o que temos no caso brasileiro, nos três níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal) seguindo os sistemas multipartidário e eleitoral proporcional de lista aberta⁷ é a existência de incentivos contraditórios, mas ao mesmo tempo complementares:

- Na Arena eleitoral: sistema eleitoral → lista aberta + votação proporcional → grande autonomia do parlamentar individual → incentivos para votos pessoais (dos Parlamentares).
- Na Arena legislativa: regras internas no Legislativo → alto controle do Executivo e da coalizão majoritária → incentivos para votos partidários (dos Parlamentares).

7 A lista aberta é uma variante do sistema de eleição proporcional no qual as vagas conquistadas pelo partido ou coligação partidária são ocupadas por seus candidatos mais votados, até o número de cadeiras destinadas à agremiação. A votação de cada candidato pelo eleitor é o que determina, portanto, sua posição na lista de preferência. Ver em <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/lista-aberta>. Acesso em 12 de abril de 2020. Sobre o sistema de lista aberta ver, entre outros, Nicolau (2008).

Nas próximas seções discutiremos como se comportaram as coligações nas capitais brasileiras, nas eleições de 2012 e 2016, porém antes discutiremos a importância das capitais nas eleições municipais no Brasil em termos populacionais e consequentemente de contingente eleitoral.

3. A Importância das eleições municipais das capitais brasileiras

Como apontado na introdução deste trabalho, as capitais têm um peso econômico, populacional, cultural e de contingente de eleitores, bastante importante. Em algumas delas, tornar-se Prefeito é um passo importante para ser Governador e quiçá Presidente, como é o caso de São Paulo, o caso mais icônico deste fenômeno, dado que é uma das cinco cidades mais populosas do mundo. Portanto, observar a dinâmica eleitoral das capitais é importante sobretudo para perceber como o contexto regional destas cidades desenha possíveis cenários para as eleições dos executivos estaduais e nacional. Veremos nesta seção a relevância em termos de população e eleitores que a capital possui nas eleições municipais.

Na Região Norte o peso proporcional dos eleitores das capitais é muito significativo, podendo como nos casos de três cidades: Boa Vista, Macapá e Manaus, além de Rio Branco, determinar o resultado da eleição para governador. Tais dados demonstram a importância dos resultados desse processo eleitoral municipal para desenhar o cenário dos estados para 2022. Praticamente, todos os atuais governadores de estado da região Norte já foram prefeitos ou se candidatam a chefia do executivo da capital de seus respectivos estados. Ou seja, nessa situação de extrema concentração do eleitorado num único município do Estado, governá-lo e ter êxito como chefe do Executivo, pode ser uma porta estratégica para projetos políticos maiores.

TABELA 1. Contingente eleitoral por capital por região e participação nos respectivos Estados (Região Norte)

Região Norte		
Capital/Estado	Total eleitores	(%) sobre o estado
Boa Vista – Roraima	218.194	64%
Macapá – Amapá	293.316	56%
Manaus – Amazonas	1.333.928	55%
Rio Branco – Acre	257.467	47%
Porto Velho – Rondônia	331.873	29%
Belém – Pará	1.010.278	18%
Palmas – Tocantins	180.882	18%

Fonte: Dados TSE. <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>

No caso da Região Centro-Oeste, mesmo com suas capitais apresentando participação proporcional de eleitores bem inferior quando se compara com as capitais que mais concentram eleitores da região Norte, a importância das eleições nesses municípios também não é desprezível visto que a proporção em relação aos seus estados varia entre 17% e 32%. Cumpre destacar que, assim como na Região Norte, as principais lideranças políticas desses estados já foram prefeitos ou candidatos a prefeitos em suas capitais.

TABELA 2. Contingente eleitoral por capital por região e participação nos respectivos Estados (Região Centro Oeste)

Região Centro-Oeste		
Capital/Estado	Total eleitores	(%) sobre o estado
Campo Grande – Mato Grosso do Sul	377.990	32%
Goiânia – Goiás	974.764	21%
Cuiabá – Mato Grosso	377.990	17%

Fonte: Dados TSE. <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>

Na Região Nordeste, o grau de concentração também elevado apesar de não registrar extremos como visto na Norte. Todavia, em cinco dos 9 estados, a concentração de eleitores em capitais tem uma média de quase 25%. Também não é desprezível que as capitais de estados populosos e importantes economicamente como Bahia e Pernambuco tenham suas capitais, respectivamente, 18% e 17% do eleitorado. Em ambos os casos, seus prefeitos são candidatos naturais ao governo dos seus estados.

Lideranças políticas regionais importantes também se alçaram para o âmbito nacional após passarem por gestões nas capitais de seus estados. São os casos de: Ciro Gomes que foi prefeito de Fortaleza e depois governador do Ceará; Eduardo Campos ex-governador de Pernambuco e, agora, de Antônio Carlos Magalhães Neto, atual prefeito de Salvador, mas sempre lembrado como um nome forte para compor uma chapa presidencial representando o Nordeste por uma aliança de centro-direita.

TABELA 3. Contingente eleitoral por capital por região e participação nos respectivos Estados (Região Nordeste)

Região Nordeste		
Capital/Estado	Total eleitores	(%) sobre o estado
Maceió - Alagoas	592.334	27%
Fortaleza - Ceará	1.576.766	25%
Aracaju - Sergipe	405.789	25%
Teresina - Piauí	559.464	23%
Natal - Rio Grande do Norte	562.613	23%
João Pessoa - Paraíba	522.203	18%
Salvador - Bahia	1.897.931	18%
Recife - Pernambuco	1.156.104	17%
São Luiz - Maranhão	700.808	15%

Fonte: Dados TSE. <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>

Por ser a Região brasileira com maior população e maior participação na economia do país, a política na Região Sudeste, sobretudo no eixo Rio-São Paulo, desperta atenção nacional. Com grau de concentração de eleitores elevado, a disputa por essas duas capitais ganha holofotes que influenciam alianças políticas e indica as chances de nomes e partidos em eleições estaduais e presidenciais. Basta lembrar que ex-prefeitos de São Paulo como Mário Covas, Paulo Maluf e Fernando Haddad, para nos situarmos só no período de retorno das eleições diretas para prefeitos de capitais após 1985, foram candidatos a presidente da República depois de terem exercido a chefia do executivo na capital paulista.

Também é importante destacar o peso de Belo Horizonte em Minas Gerais onde geralmente os últimos prefeitos da cidade sempre disputaram o governo estadual e onde também importantes lideranças locais foram presidentes da República ou se candidatam a tal cargo. Por fim, também é destaque a posição de Vitória, uma vez que, apesar de ser a capital do Espírito Santo, não é a cidade mais populosa desse estado. No caso, cidades importantes como Cariacica, Serra e Vila Velha, com mais moradores que Vitória, também projetam lideranças estaduais.

TABELA 4. Contingente eleitoral por capital por região e participação nos respectivos Estados (Região Sudeste)

Região Sudeste		
Capital/Estado	Total eleitores	(%) sobre o estado
Rio de Janeiro – Rio de Janeiro	4.861.526	39%
São Paulo – São Paulo	9.006.997	29%
Belo Horizonte – MG	1.943.412	12%
Vitória – Espírito Santo	250.916	9%

Fonte: Dados TSE. <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>

Por fim, a Região Sul é a que apresenta o maior grau de concentração de eleitores nas capitais de seus estados com razoável diferença entre eles. Entretanto, as eleições para prefeitos dessas grandes cidades jogam

peso importante para as eleições estaduais e tem grande importância regional. Destaca-se o fato de a capital de Santa Catarina, assim como em relação a Vitória no Espírito Santo, não ser a cidade mais populosa do estado, o que faz com que governar municípios importantes como Blumenau e Joinville, também de projeção política para liderar o Estado.

TABELA 5. Contingente eleitoral por capital por região e participação nos respectivos Estados (Região Sul)

Região Sul		
Capital/Estado	Total eleitores	(%) sobre o estado
Curitiba – Paraná	1.346.568	17%
Porto Alegre – RS	1.081.536	12%
Florianópolis – Santa Catarina	354.592	7%

Fonte: Dados TSE. <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>

4. Coligações de 2016 e conjuntura política: a influência do impeachment presidencial

Governar uma capital, sobretudo de grande porte populacional, projeta a liderança e dimensiona as chances de seu partido ou coalizão política em eleições vindouras. Lembremos: João Dória, eleito prefeito pelo PSDB de São Paulo em 2016 tinha pretensões presidenciais já em 2018, mas acabou se tornando governador do Estado naquele mesmo ano uma vez que não conseguiu viabilizar sua candidatura à presidência da República. Sua ascensão política se deu colocando a gestão da capital paulista como vitrine de seu trabalho. Eduardo Paes, ex-prefeito do Rio de Janeiro, chegou a ter seu nome cogitado para a sucessão presidencial, acabou mesmo foi disputando o governo daquele estado em 2018 após se projetar como prefeito, sendo derrotado por Wilson José Witzel.

Apesar de em outro contexto, o mesmo pode ser dito em relação ao ex-prefeito de Belo Horizonte Marcio Lacerda. Depois de governar a cidade por dois mandatos, Lacerda chegou a se lançar ao governo do Estado

e, em razão de divergências com o seu partido, acabou retirando a candidatura, mas no momento já ensaia a tentativa de retornar ao posto que ocupou por oito anos nessas eleições de 2020. Essa também é a tendência de Bruno Covas, atual prefeito de São Paulo e de Alexandre Kalil, atual prefeito de BH. Ambos buscarão a reeleição, mas certamente, se a conjuntura permitir, vão, no mínimo, pleitear governar seus estados em 2022.

Todavia, a política não é linear. Conjunturas críticas⁸ (PIERSON, 2004, LOUREIRO, TEIXEIRA e MORAES, 2009) decorrentes de fatores tanto internos quanto externos aos governos, mas que afetam projetos político-partidários, podem mudar a rota de coalizões eleitorais e de projetos políticos individuais, promovendo a cisão entre antigos aliados e a aproximação de outrora adversários políticos. As capitais, por seu vigor econômico e cultural, assim como por propiciar uma competição política mais plural, estão sujeitas às consequências de qualquer crise política de maior envergadura. Compreender o efeito de duas conjunturas críticas: o impeachment de Dilma Rousseff em 2016 e a ascensão (2018) e crise (2020) do Bolsonarismo sobre as coligações eleitorais nessas grandes cidades é o nosso objetivo. Para tanto, analisaremos o comportamento das coligações em 2012, antes do impeachment de Dilma Rousseff, pós-impeachment (2016) e faremos a projeção de cenários com base na ascensão e crise do bolsonarismo para 2020.

Como visto anteriormente a coligação é um elemento natural do sistema proporcional e em 2012, não foi diferente disso. Observa-se que os maiores partidos à época (cfe. Quadro 1 e Tabela 6), PT, PSDB, DEM, PMDB, PDT e PSB coligaram-se vitoriosamente. As coligações variaram em quantidade, em todos estes partidos que eram “cabeças de chapa”.

8 Consideramos Conjuntura Crítica os fatos ou acontecimentos que são capazes de mudar a trajetória das organizações. No caso específico do que aqui se discute, são os fatos que promoveram uma reviravolta nas coligações políticas e gerou novos arranjos ao instabilizar as alianças anteriores, sendo mais específico: o efeito do impeachment de 2016 sobre as alianças partidárias e agora as implicações da Covid-19 para as eleições 2020.

Importante destacar que PMDB, PSDB, PT e DEM coligaram menos que os partidos menores que estes que foi o caso do PDT e PSB e demais partidos pequenos como PTN, PPS e PP.

QUADRO 1. Partidos e coligações dos prefeitos eleitos das capitais do Brasil em 2012

UF	Município	Partido	Nome	Tx_legenda
AC	Rio Branco	PT	Marcus Alexandre Medici Aguiar	PRB / PT / PTN / PR / PSDC / PSB / PV / PPL / PCdoB
AL	Maceió	PSDB	Rui Soares Palmeira	PP / PSL / PTN / PSC / PR / PSDB
AM	Manaus	PSDB	Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto	PPS / PSDB
AP	Macapá	PSOL	Clecio Luis Vilhena Vieira	PCB / PPS / PRTB / PMN / PTC / PV / PSOL
BA	Salvador	DEM	Antonio Carlos Peixoto de Magalhães Neto	PTN / PPS / DEM / PV / PSDB
CE	Fortaleza	PSB	Roberto Claudio Rodrigues Bezerra	PRB / PP / PTB / PMDB / PSL / PSDC / PHS / PMN / PTC / PSB / PRP / PSD / PTdoB
ES	Vitória	PPS	Luciano Santos Rezende	PP / PTN / PSC / PR / PPS / PHS / PRP
GO	Goiânia	PT	Paulo de Siqueira Garcia	PRB / PDT / PT / PMDB / PTN / PR / PSDC / PRTB / PSB
MA	São Luís	PTC	Eivaldo de Holanda Braga Júnior	PDT / PTC / PSB / PCdoB
MG	Belo Horizonte	PSB	Marcio Araujo de Lacerda	PSDB / PP / PPS / PSB / PRB / PTdoB / PSL / PR / PSD / PTC / PRP / PTN / DEM / PMN / PTB / PV / PSDC / PSC / PDT
MS	Campo Grande	PP	Alcides Jesus Peralta Bernal	(sem coligação)
MT	Cuiabá	PSB	Mauro Mendes Ferreira	PDT / PR / PPS / PSB / PV
PA	Belém	PSDB	Zenaldo Rodrigues Coutinho Junior	PSDC / PMN / PTC / PSB / PRP / PSDB / PSD / PTdoB
PB	João Pessoa	PT	Luciano Cartaxo Pires de Sá	PRB / PP / PT / PPS
PE	Recife	PSB	Geraldo Julio de Mello Filho	PRB / PDT / PTB / PMDB / PSL / PTN / PSC / PR / PTC / PSB / PV / PRP / PSD / PCdoB
PI	Teresina	PSDB	Firmino da Silveira Soares Filho	PSC / PPS / DEM / PSDC / PSDB / PSD / PTdoB
PR	Curitiba	PDT	Gustavo Bonato Fruet	PDT / PT / PV
RJ	Rio de Janeiro	PMDB	Eduardo da Costa Paes	PRB / PP / PDT / PT / PTB / PMDB / PSL / PTN / PSC / PPS / PSDC / PRTB / PHS / PMN / PTC / PSB / PRP / PSD / PCdoB / PTdoB
RN	Natal	PDT	Carlos Eduardo Nunes Alves	PRB / PDT / PTN / PPS / PHS / PSB / PPL / PSD / PCdoB

UF	Município	Partido	Nome	Tx. legenda
RO	Porto Velho	PSB	Mauro Nazif Rasul	PDT / PSB
RR	Boa Vista	PMDB	Maria Teresa Saenz Surita Jucá	PMDB / PTN / PR / PPS / PSDC / PRTB / PMN / PSDB / PPL
RS	Porto Alegre	PDT	José Alberto Reus Fortunati	PRB / PP / PDT / PTB / PMDB / PTN / PPS / DEM / PMN
SC	Florianópolis	PSD	Cesar Souza Júnior	PP / PSC / DEM / PSDC / PSB / PSDB / PSD
SE	Aracaju	DEM	João Alves Filho	PP / PTB / PSL / PTN / PSC / PR / DEM / PRTB / PMN / PTC / PRP / PSDB / PPL
SP	São Paulo	PT	Fernando Haddad	PP / PT / PSB / PCdoB
TO	Palmas	PP	Carlos Enrique Franco Amastha	PP / PPS / PCdoB

Fonte: Dados TSE. <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>

TABELA 6. Número de Coligações dos 20 maiores partidos - 2012

Partido	Partidos que mais coligaram
PPS	13
PSB	13
PTN	12
PP	11
PDT	10
PR	9
PSDB	9
PRB	9
PSC	8
PSD	8
PV	7
PC do B	7
DEM	6
PTB	6
PMDB	6
PT	6
PHS	4
PSOL	1

Fonte: Dados TSE. <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>

Na eleição de 2016, observa-se um comportamento oposto ao de 2012 (cf. Quadro 2 e Tabela 7), onde os maiores partidos considerados até então desde a redemocratização – PMDB, PSDB e DEM se coligaram mais que os partidos pequenos, que se coligaram menos, com exceção do PT para as eleições de Prefeitos de capitais. Nitidamente o efeito *impeachment* nos resultados dos pleitos foi um fator chave para que o PT tivesse sido malsucedido em coligar-se, apenas 3 coligações, enquanto PSDB, PMDB e DEM, partidos atuantes e acusatórios no processo de *impeachment* tivessem mais partidos dispostos a coligarem-se com eles. Importante ressaltar que nesse momento, o PT diminuiu o número de Prefeituras no país, caindo de 620 em 2012 para 256 em 2016.⁹ O PMDB foi o partido que conquistou o maior número de Prefeituras ficando com 1.028 e o PSDB ficou em segundo lugar como partido com mais prefeitos eleitos, conquistando o pleito em 792 municípios. Nas capitais, o PSDB ficou com 7, incluindo São Paulo, o PMDB ficou com 4 capitais e o DEM e PT com apenas 1 cada um respectivamente, Salvador (DEM) com ACM Neto e Rio Branco (PT) com Marcos Alexandre.

QUADRO 2. Partidos e coligações dos prefeitos eleitos nas capitais (2016)

UF	Município	Nome completo	Partido	Coligação
AM	Manaus	Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto	PSDB	PSL / PP / PMDB / PTN / PHS / PSDB / PV / PPL / PTB / PRP
BA	Salvador	Antonio Carlos Peixoto de Magalhães Neto	DEM	DEM / PSDB / PMDB / PSC / PV / PPS / PTC / PSDC / PTdoB / PHS / PRB / SD / PEN / PMB / PTB
PA	Belém	Zenaldo Rodrigues Coutinho Junior	PSDB	PSL / PSC / PSB / PMN / PEN / PR / PTC / PTN / PTDOB / DEM / PRP / PSDC / PTB / SD / PSDB
SC	Florianópolis	Gean Marques Loureiro	PMDB	PMDB / PSDB / DEM / PDT / PRB / PRTB / PSC / PTB / PTN / SD / PR / PRP / PPS / PPL / PTC
TO	Palmas	Carlos Enrique Franco Amastha	PSB	PSB / PTB / PMN / PSL / PTC / PCdoB / PRP / PSDB

9 <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/blog/eleicao-2016-em-numeros/post/em-4-anos-pt-perde-mais-da-metade-das-prefeituras.html>. Acesso em 15 de Abril de 2020.

UF	Município	Nome completo	Partido	Coligação
AL	Maceió	Rui Soares Palmeira	PSDB	PSDB / PP / PR / PPS / PDT / DEM / PROS
PB	João Pessoa	Luciano Cartaxo Pires de Sá	PSD	PSD / PMDB / PTN / PRB / PMN / PSDB / PP / PCdoB / PHS / PSC / SD / PSDC
PI	Teresina	Firmino Da Silveira Soares Filho	PSDB	PMDB / PSDC / PRB / PSB / PP / PMB / PV / PSL / SD / PRP / PRTB / PSDB / PCdoB / PTdoB / PPS / DEM / PEN / PDT / PSC / REDE / PPL
RS	Porto Alegre	Nelson Marchezan Junior	PSDB	PP / PSDB / PMB / PTC
SP	São Paulo	João Agripino Da Costa Doria Junior	PSDB	PSDB / PPS / PV / PSB / DEM / PMB / PHS / PP / PSL / PTdoB / PRP / PTC / PTN
AP	Macapá	Clécio Luís Vilhena Vieira	REDE	REDE / DEM / PPL / PSC / PTDOB / PSDB / PCDOB
PR	Curitiba	Rafael Valdomiro Greca de Macedo	PMN	PMN / PSDB / PSB / DEM / PTN / PSDC / PTDOB
RO	Porto Velho	Hildon de Lima Chaves	PSDB	PSDB / PSDC
CE	Fortaleza	Roberto Claudio Rodrigues Bezerra	PDT	PDT / PP / DEM / PEN / PSC / PSDC / PRTB / PTC / PPS / PTN / PPL / PSL / PV / PTB / PSD / PROS / PMB / PCDOB
MT	Cuiabá	Emanuel Pinheiro	PMDB	PMDB / PTB / PP / PSC / PMB / PR / PROS / SD / PPL / PTDOB / PRP / PTC
MA	São Luís	Edivaldo de Holanda Braga Junior	PDT	PDT / PTB / PRB / PSC / PR / DEM / PROS / PCDOB / PTC / PSL / PEN / PT
MS	Campo Grande	Marcos Marcello Trad	PSD	PSD / PEN / PHS / DEM / PTDOB / PMN / PTB / PPL
RN	Natal	Carlos Eduardo Nunes Alves	PDT	PDT / PMDB / PR / PROS / PSC / DEM / PSDC / PRB / PTB
ES	Vitória	Luciano Santos Rezende	PPS	PPS / PSDC / PCDOB / REDE / PHS / PP / PV / PSB / PROS / PRB / PPL / PEN
PE	Recife	Geraldo Julio de Mello Filho	PSB	PMDB / PRTB / PCDOB / PPL / PSC / PR / PMB / PTC / PP / PPS / PSD / PDT / PRP / SD / REDE / PSDC / PROS / PHS / PSB / PEN
AC	Rio Branco	Marcus Alexandre Médici Aguiar Viana Da Silva	PT	PCdoB / PPL / PSB / PRB / PSL / PRP / PHS / PDT / PROS / PTN / PSDC / PMB / PSOL / PV / PT
GO	Goiânia	Iris Rezende Machado	PMDB	PMDB / DEM / PDT / PRP / PTC / PRTB
MG	Belo Horizonte	Alexandre Kalil	PHS	PHS / REDE / PV
RJ	Rio de Janeiro	Marcelo Bezerra Crivella	PRB	PRB / PTN / PR
RR	Boa Vista	Maria Teresa Saenz Surita Guimarães	PMDB	PMDB / PSB / PR / SD / PPS / PSDC / PTdoB / PSL / PPL / PSD
SE	Aracaju	Edvaldo Nogueira Filho	PC do B	PCDOB / PT / PSD / PRP / PMDB / PTDOB / PTN / PRB

Fonte: Dados TSE. <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>

TABELA 7. Número de coligações dos 20 maiores partidos, dentre as coligações dos prefeitos eleitos nas 26 capitais em 2016

Partido	Número de Coligações que participou
DEM	13
PSDB	13
PMDB	11
PSC	11
PP	10
PTB	10
PTN	10
PRB	10
PC do B	10
PR	9
PPS	9
PDT	9
PSB	9
PHS	9
PV	8
PROS	8
SD	8
PSD	6
PT	3
PSOL	1

Fonte: Dados TSE. <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>

A princípio, em um primeiro olhar pode-se pensar que os partidos tradicionais saíram metade bem como PSDB e PMDB e metade mal como DEM e PT. Entretanto, o efeito de curto prazo, entre 2016 e 2018 na eleição Presidencial e dos Governadores, tem mais um novo elemento aí inserido, a Operação Lava Jato. Importante ressaltar que após a posse do Presidente Michel Temer, sucedendo a Presidente Dilma Rousseff – que sofreu o processo de *impeachment*, foram apresentados indícios pela Procuradoria Geral da República (PGR) de que o Presidente, alguns

Ministros e Parlamentares estavam envolvidos em favorecimento político de um grande grupo empresarial do país que estava sendo processado por tráfico de influência obtido em gestões anteriores¹⁰. Deste modo, a eleição municipal de 2016 mostra já o início do ocaso dos partidos tradicionais e o início da emergência de partidos médios como o PSB e o PDT, e o fenômeno personalista de Bolsonaro em 2018, que traz o PSB à cena, e também carreando um fenômeno de reacionarismo anacrônico, observado também em alguns países da Europa.

5. Cenários para a eleição de 2020 e a influência da COVID-19

As eleições de 2020 para Prefeitos de capitais, do ponto de vista das coligações eleitorais, estão cercadas de diferentes possibilidades. Esta será a primeira eleição com a proibição de coligações para os cargos proporcionais, o que pode afetar os arranjos político-partidários. Para além disso, o Partido Social Liberal (PSL), agremiação que elegeu Jair Bolsonaro para a presidência da república em 2018 formando também a segunda maior bancada da Câmara dos Deputados¹¹, passou por uma crise política cujo resultado foi a desfiliação do presidente e a perda de vários de seus quadros para partidos como o PSDB e outras legendas menores. Portanto, não terá o protagonismo esperado, apesar de contar com um volume considerável de recursos do Fundo de Financiamento Eleitoral, por causa dos resultados das eleições de 2018 para a Câmara dos Deputados.

10 Fernandes e Nóbrega Júnior, 2018 <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/a-semidemocracia-brasileira-instituicoes-cultura-civica-e-a-qualidade-da-democracia-no-brasil/>. Acesso em 14 de abril de 2020.

11 Impulsionado pela eleição presidencial e por ser o partido de Jair Bolsonaro, o PSL, que havia eleito apenas um deputado em 2014, saltou para 52 deputados eleitos em 2018. Todavia, com a saída de Bolsonaro da legenda o partido encolheu e hoje conta com 41 parlamentares. Ver <https://www.camara.leg.br/Internet/Deputado/bancada.asp> acesso em 16.04.2020.

O Presidente da República, por sua vez, não será o influenciador de coligações e votos por três razões. A primeira por que não conta com uma legenda partidária. Desde que se desfilou do PSL vem tentando criar uma nova agremiação, a Aliança pelo Brasil. Entretanto, a sigla não conseguiu ainda o número de assinaturas de filiados suficientes para ser oficializado para concorrer¹² e para as eleições municipais e, portanto, não há mais tempo hábil para que esse novo partido esteja apto a participar do pleito de 2020 mesmo que este venha a ser adiado para dezembro em função da pandemia do coronavírus.

Sem legenda, o presidente e sua família não tem como negociar diretamente coligações. Por isso, parte dos bolsonaros, com interesses diretos nas eleições 2020 no Rio de Janeiro, foi buscar abrigo no Republicanos (antigo PRB), partido que é braço político da Igreja Universal do Reino de Deus (IURD) e que é bem pragmático em termos de aliança política. Tem demonstrando desapego a questões ideológicas e já prestou apoio do PT ao chamado bolsonarismo.

Todavia, esse não é o único problema a diminuir a possibilidade de influência dos bolsonaros. A crise provocada pela Covid-19 afetou o tamanho de sua base de apoio e diminuiu seu leque de alianças. Por exemplo, o DEM, com três ministros no governo sem declarar apoio ao governo, se distanciou de Jair Bolsonaro e com a demissão do ex-Ministro da Saúde Luiz Henrique Mandetta iniciou uma reaproximação com o PSDB para se alinhar num projeto político que deve unir João Dória e ACM Neto, ou mesmo Dória e Luiz Henrique Mandetta. Todos eles estiveram no mesmo palanque com Jair Bolsonaro em 2018 e agora são vistos como antibolsonaro.

12 Até março, o partido que o Presidente criou contava com apenas pouco mais de 6.000 assinaturas de eleitores homologadas pelo TSE. Para que possa ser oficializado e concorrer às eleições o partido precisa de 491,9 mil assinaturas de eleitores. Ver em <https://exame.abril.com.br/brasil/tse-detecta-assinatura-de-mortos-em-lista-de-aposios-do-alianca-pelo-brasil/>, acessado em 10 de março de 2020.

De onde vem a força política que permite a João Dória olhar para 2022? A crise do Coronavírus ajuda a entender. Desde a chegada da pandemia no Brasil o governador paulista assumiu uma postura diferente da do presidente da república e passou a ter fortes embates em ambiente público com Jair Bolsonaro. Dória passou a liderar uma frente de governadores, em alguns momentos todos 27 e em outros não menos que 25, que derrotou o governo federal na Câmara dos Deputados, no Senado e no STF quando o assunto foi a pandemia e medidas governamentais para enfrentá-la, tais como a extensão da quarentena e o socorro econômico à população. Bolsonaro hoje vive extremo isolamento político e isso vai afetar seu papel em 2020 e certamente, se ele chegar ao final mandato, diminuirá suas ambições para 2022.

A posição de Bolsonaro contra o isolamento horizontal como forma de combater a propagação do coronavírus e o fato de ter tratado a Covid-19 como uma “gripezinha”, mesmo frente ao crescimento do número de óbitos, pode lhe custar caro em termos de apoio popular, uma vez que já perdeu parcela importante do apoio político que tinha, pelo fato de nas capitais estarem sendo registrados não apenas o maior de número de casos da doença, mas sobretudo o maior número de óbitos. A tabela 8 traz essa informação.

Esses dados são atualizados diariamente e podem em termos absolutos mudar bastante no momento da publicação desse artigo. Entretanto, a informação mais importante é a participação proporcional da população das capitais em relação aos moradores de seus estados.

Como visto, capitais de grande porte populacional tem um peso enorme na proporção de óbitos cuja causa é a Covid-19, dentro de seus respectivos estados. Esse é caso da capital paulista que acumula 63,1%, e no Rio de Janeiro, capital carioca, 63,5%. Sem falar nos casos de Fortaleza que acumula 76,5% dos óbitos acumulados, assim como São Luís – 78%, Manaus – 70,7% e Salvador – 65,1%, sem falar das capitais da região Norte do país, com exceção de Belém (53,3% dos óbitos do estado do Pará), que tem números acima de 80 % dos óbitos acumulados

TABELA 8. Casos confirmados, Óbitos Acumulados de COVID-19 nas capitais e Brasília e porcentagem de casos confirmados e óbitos acumulados em relação ao total do estado até 06/05/2020 às 17:30

Capital	Casos Confirmados Acumulados	Óbitos Acumulados	% de casos confirmados em relação ao total do estado	% de óbitos acumulados em relação ao total do estado
São Paulo (SP)	21.140	1.801	62,1	63,1
Fortaleza (CE)	8.509	608	74,2	76,5
Rio de Janeiro (RJ)	7.832	713	63,2	63,5
Recife (PE)	4.807	295	51,4	39,4
Manaus (AM)	4.804	459	59,2	70,7
São Luís (MA)	3.368	227	66,9	78,0
Salvador (BA)	2.606	95	64,5	65,1
Belém (PA)	2.433	200	51,2	53,3
Brasília (DF)	1.707	34	92,9	100,0
Macapá (AP)	1.388	37	71,9	67,3
Maceió (AL)	1296	50	80,7	62,5
João Pessoa (PB)	865	44	57,9	47,8
Belo Horizonte (MG)	857	23	32,9	34,3
Boa Vista (RR)	714	10	82,2	90,9
Natal (RN)	710	16	46,2	23,5
Vitória (ES)	699	24	19,7	18,1
Rio Branco (AC)	696	25	85,2	86,2
Porto Velho (RO)	642	20	74,6	68,9
Aracaju (SE)	599	8	66,7	38,1
Teresina (PI)	580	14	61,1	46,7
Goiânia (GO)	545	14	59,1	36,8
Curitiba (PR)	491	26	30,5	25,5
Porto Alegre (RS)	467	17	23,1	20,5
Florianópolis (SC)	369	6	13,2	10,3
Cuiabá (MT)	148	2	40,4	15,38
Campo Grande (MS)	142	3	50,2	30,0
Palmas (TO)	99	2	32,7	28,6

Fonte: Boletins das Secretarias Estaduais (Brasil) - https://brasil.io/dataset/covid19/caso?search=&date=&state=&city=&place_type=city&is_last=&city_ibge_code=&order_for_place=
Acesso em 06/05/2020, as 17:30

de seus respectivos estados. Apenas para termos alguns exemplos mais extremos. O embate público de Bolsonaro, defendendo a abertura do comércio e o fim do isolamento horizontal, com prefeitos e governadores, que acossados pelo colapso do sistema de saúde viam no isolamento horizontal um meio para diminuir o impacto da pandemia, pode ecoar negativamente na opinião pública para o presidente da República e fazer afastá-lo das eleições de 2020 uma vez que sua declaração de apoio pode não ser bem-vinda para candidatos não só de oposição a ele, mas também para aliados de outrora.

O desgaste de Bolsonaro na questão da Covid-19 tem aumentado o seu isolamento político. Ao participar de atos públicos que geram aglomerações, agressões à imprensa, pedem intervenção militar, além do fechamento do STF e do Congresso, o atual presidente da República causa um enorme mal-estar com aliados de dentro do seu governo como segmentos militares e se distancia de governadores que o apoiaram nas eleições de 2018. Aliás, essa conduta de negligenciar a Covid-19 gera mal-estar no governo, fora do governo e também já tem refletido em perda de popularidade.

Assim, 2020 sinalizará quem sai mais forte ou mais fraco para 2022. É inegável que a pandemia vai ter espaço central no debate das eleições municipais sobretudo nas capitais, e que o posicionamento dos políticos frente a esse enorme problema será cobrado publicamente. Eis aqui um elemento que certamente vai guiar as discussões na hora de fechar coligações. Desse modo, 2022 também receberá esse eco uma vez que a pandemia ainda terá fôlego, mesmo que menor no decorrer de 2021 e seus efeitos sobre a política prevalecerá.

Ao que tudo indica João Dória, enquanto possível candidato, o PSDB enquanto seu partido, assim como o emergente, Ex-ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta e o DEM, vão chegar em condições privilegiadas para o embate presidencial na medida em que projetos políticos tucanos e demistas em capitais importantes como São Paulo, Salvador e

possivelmente Rio de Janeiro com Eduardo Paes, podem lograr êxito. Assim, provavelmente, junto com Bolsonaro, reiteramos se chegar ao final do mandato, João Dória, o PT, Ciro Gomes e alguém do PSOL, além do sempre possível Luciano Huck, serão as peças importantes no jogo pelo poder presidencial.

Uma outra questão que vai entrar em cena na disputa de 2020 e terá consequências para 2022 é o chamado fator Sérgio Moro. Importante lembrar que Sérgio Moro virou Ministro da Justiça de Bolsonaro após ganhar fama conduzindo a operação Lava Jato onde, muitas vezes, gerou fatos que interferiram diretamente em processos eleitorais em prejuízo do maior adversário do bolsonarismo: o petismo.

Ao compor com Bolsonaro, Sérgio Moro ampliou a base social do governo trazendo seu prestígio não apenas como algoz do petismo, mas também como por “simbolizar” para segmentos do conservadorismo e da direita brasileira, o ícone do combate à corrupção. Não por acaso, ele era sempre tratado como futuro Ministro do STF ou vice de Jair Bolsonaro numa eventual reeleição.

Ao romper com o bolsonarismo, Sérgio Moro, dado o prestígio que ainda mantém, passa a ser um ator fortemente lembrado como presidencializável para 2022, enfraquecendo o projeto de reeleição do atual presidente ao contribuir para aumentar o isolamento político de Jair Bolsonaro. Não será surpresa se já nas eleições de 2020, Sérgio Moro for visto em palanques de prováveis aliados dele e com quem ele pode compor projetos políticos futuros em oposição a Bolsonaro: João Dória ou Wilson Witzel, governador do Rio de Janeiro, o primeiro a oferecer publicamente um cargo a Moro quando este deixou o Ministério da Justiça.

Chama atenção, por fim, o baixo protagonismo público do PT nesse momento de pandemia no Brasil e mesmo com Lula, sua principal liderança, fora da prisão. Sem candidatos fortes em capitais como São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, o partido corre o risco de largar para 2022, após as eleições de 2020, ainda mais enfraquecido.

6. Considerações Finais

O artigo buscou analisar as eleições de Prefeitos de capitais, dentro de um processo coligações oriundo da combinação de um sistema multipartidário com sistema eleitoral proporcional de lista aberta, que é o caso brasileiro. Isso por muito tempo teve como efeito elevar as chances de candidatos de partidos inexpressivos assumirem lugar no Congresso Nacional, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras de Vereadores. Ou seja, deste modo, surgiram Partidos de aluguel com a permissão de coligações partidárias nas eleições do legislativo. Dado a isso os partidos desde a redemocratização até aqui se tornaram pouco institucionalizados e o sistema de lista aberta estimulou a perda de poder dos partidos, impedindo um controle maior sobre seus candidatos, o que incentivou uma pobre estruturação interna dos partidos. Com a nova reforma eleitoral de 2017 para ser implementada nas eleições municipais em 2020, esta possui uma cláusula de desempenho do partido e proíbe a coligação nas eleições do legislativo. Portanto, pode ser que essa “patologia” do sistema eleitoral brasileiro possa diminuir e assim melhorar o sistema partidário em termos de manter partidos com mais força institucional e menos afeitos a candidatos exóticos ou ultra populistas.

No que se refere à eleição dos Prefeitos das capitais, objeto aqui do trabalho, percebe-se que a importância desta eleição nas maiores capitais é chave para lançar potenciais candidatos ao Governo estadual ou a Presidência, sobretudo esta última alternativa ao Prefeito da cidade de São Paulo, uma das cinco maiores cidades do mundo e a maior cidade da América Latina junto com a Cidade do México. Foi isso que se observou no caso de vários políticos importantes que foram Prefeitos da cidade e depois candidatos a Presidente e mais recentemente com o atual Governador do estado de São Paulo João Dória, que foi antes Prefeito da capital paulista. Ademais, buscamos mostrar que é uma eleição bastante sensível aos humores ou à conjuntura da política nacional, como

foi o caso que demonstramos com a eleição de 2016 que sofreu forte influência em seus resultados do processo de *impeachment*.

Devido a isso, talvez a reforma eleitoral que passa a vigorar na eleição para Prefeito de capitais de 2020 possa ter um elemento externo interveniente, que é o Coronavírus. O surgimento da COVID-19 pode até mesmo adiar a realização do pleito municipal em 03 de outubro ainda para outra data deste ano de 2020 ou para uma data no próximo ano a depender de como estejamos em termos de convivência com o vírus¹³. O que notamos nas outras nações que é há sempre uma volta da quarentena com retorno à mesma devido ao fato de que o vírus não está totalmente estável em termos de difusão de contágio.

Além disso, a COVID-19 interfere nas preferências do eleitorado, dado o estado de conflito político estabelecido entre o Presidente com os Governadores e Prefeitos de Capitais, que sofrem mais com casos confirmados de contágio e óbitos acumulados como foi visto ao longo do texto. Nesse sentido, os Prefeitos de capitais e Governadores se elevam em popularidade diante do eleitorado e qualquer liderança municipal ou estadual que se mostre minimamente sensível ao problema de contágio do vírus ante a uma superlotação de leitos de UTI do SUS nos hospitais públicos das capitais, como se nota até o momento já nas capitais de São Paulo, Fortaleza, Recife e Manaus. A eleição de 2020, será um balão de ensaio importante para os destinos futuros do Bolsonarismo que tende a cair frente às lideranças de capitais e de governadores. A COVID-19 será uma espécie de fiel da balança, quem se comportar e deixar o melhor legado em termos de cuidado à população, se sairá bem.

13 Ver entrevista do atual Presidente do TSE Ministro Barroso sobre a eleição de 2020 e seus problemas devido à COVID-19: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/04/aglomeracao-em-convencoes-e-testes-das-urnas-sao-obstaculos-para-eleicoes-diz-barroso.shtml> e também ver opinião de parlamentares e dirigentes partidários acerca deste assunto: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/04/parlamentares-e-dirigentes-partidarios-estimam-adiar-10-tur-no-das-eleicoes-para-15-de-novembro.shtml>, acessados em 12 de abril de 2020.

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: Raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Cia das Letras, 2018.

DANTAS, Humberto. Eleições municipais 2012 e o padrão de coligação entre os partidos para a disputa de prefeituras. **Cadernos Adenauer**, v. 1, p. 127-146, 2013.

DANTAS, Humberto. Coligações em eleições municipais e o cenário de 2008. **Cadernos Adenauer**, v. 2, p. 97-110, 2008.

DANTAS, Humberto. Coligações em eleições municipais: a lógica de 2016 com base na efervescência da política nacional. **REVISTA PARLAMENTO & SOCIEDADE**, v. 8, p. 43-58, 2017.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos [1951]**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2009, vol.43, n.4, pp.739-772.

MELO, Marcus. **Anatomia do Descontentamento**. In: Valor Econômico 08/08/2014, acessado em <https://valor.globo.com/politica/coluna/anatomia-do-descontentamento.ghtml>

MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos. **Making Brazil Work: Checking the President in a Multiparty System**. Palgrave Macmillan, 2013.

NICOLAU, Jairo. O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 49, no 4, 2006, pp. 689 a 720

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2002.

PIERSON, P. **Politics in time. History, institutions and social analysis**. Princeton University Press, 2004

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Brasília: UnB, 1982.

Antônio Sérgio Araújo Fernandes · Professor do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da UFBA).

Marco Antônio Carvalho Teixeira · Professor do Curso de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Coordenador do Curso de Administração Pública da EAESP-FGV).

Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*

Para assinar ou adquirir os *Cadernos Adenauer*, acesse: www.kas.de/brasil

- A quarta revolução industrial: inovações, desafios e oportunidades (n. 1, 2020)
- Cultura de debate e democracia: pontes de entendimento com diálogo (n. 4, 2019)
- Proteção de dados pessoais: privacidade versus avanço tecnológico (n. 3, 2019)
- Infraestrutura e desenvolvimento no Brasil (n. 2, 2019)
- Eleições 2018 e perspectivas para o novo governo (n. 1, 2019)
- Fake news e as eleições 2018 (n. 4, 2018)
- Combate à corrupção no Brasil (n. 3, 2018)
- Política e mercado (n. 2, 2018)
- Participação política feminina na América Latina (n. 1, 2018)
- Reforma política (n. 4, 2017)
- Megacidades (n. 3, 2017)
- Poder Legislativo sob múltiplos olhares (n. 2, 2017)
- Política e Poder Judiciário (n. 1, 2017)
- Repensando a política externa brasileira: em busca de novos consensos (n. 4, 2016)
- Política local e Eleições 2016 (n. 3, 2016)
- Mudanças climáticas: o desafio do século (n. 2, 2016)
- Educação política no Brasil: reflexões, iniciativas e desafios (n. 1, 2016)
- O global e o local (n. 4, 2015)
- Internet e sociedade (n. 3, 2015)
- Cidades resilientes (n. 2, 2015)
- Juventudes no Brasil (n. 1, 2015)
- Cibersegurança (n. 4, 2014)
- Eficiência energética (n. 3, 2014)
- Governança e sustentabilidade nas cidades (n. 2, 2014)
- Justiça Eleitoral (n. 1, 2014)
- Relações Brasil-Alemanha / Deutsch-Brasilianische Beziehungen (caderno especial, 2013)
- Novas perspectivas de gênero no século XXI (n. 3, 2013)
- Candidatos, Partidos e Coligações nas Eleições Municipais de 2012 (n. 2, 2013)
- Perspectivas para o futuro da União Europeia (n. 1, 2013)
- Democracia Virtual (n. 3, 2012)
- Potências emergentes e desafios globais (n. 2, 2012)
- Economia verde (n. 1, 2012)
- Caminhos para a sustentabilidade (edição especial, 2012)
- Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos (n. 4, 2011)
- Ética pública e controle da corrupção (n. 3, 2011)
- O Congresso e o presidencialismo de coalizão (n. 2, 2011)
- Infraestrutura e desenvolvimento (n. 1, 2011)
- O Brasil no contexto político regional (n. 4, 2010)
- Educação política: reflexões e práticas democráticas (n. 3, 2010)
- Informalidade laboral na América Latina (n. 2, 2010)
- Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios (n. 1, 2010)
- Amazônia e desenvolvimento sustentável (n. 4, 2009)

- Sair da crise: Economia Social de Mercado e justiça social (n. 3, 2009)
- O mundo 20 anos após a queda do Muro (n. 2, 2009)
- Migração e políticas sociais (n.1, 2009)
- Segurança pública (n. 4, 2008)
- Governança global (n. 3, 2008)
- Política local e as eleições de 2008 (n. 2, 2008)
- 20 anos da Constituição Cidadã (n. 1, 2008)
- A mídia entre regulamentação e concentração (n. 4, 2007)
- Partidos políticos: quatro continentes (n. 3, 2007)
- Geração futuro (n. 2, 2007)
- União Europeia e Mercosul: dois momentos especiais da integração regional (n. 1, 2007)
- Promessas e esperanças: Eleições na América Latina 2006 (n. 4, 2006)
- Brasil: o que resta fazer? (n. 3, 2006)
- Educação e pobreza na América Latina (n. 2, 2006)
- China por toda parte (n. 1, 2006)
- Energia: da crise aos conflitos? (n. 4, 2005)
- Desarmamento, segurança pública e cultura da paz (n. 3, 2005)
- Reforma política: agora vai? (n. 2, 2005)
- Reformas na Onu (n. 1, 2005)
- Liberdade Religiosa em questão (n. 4, 2004)
- Revolução no Campo (n. 3, 2004)
- Neopopulismo na América Latina (n. 2, 2004)
- Avanços nas Prefeituras: novos caminhos da democracia (n. 1, 2004)
- Mundo virtual (n. 6, 2003)
- Os intelectuais e a política na América Latina (n. 5, 2003)
- Experiências asiáticas: modelo para o Brasil? (n. 4, 2003)
- Segurança cidadã e polícia na democracia (n. 3, 2003)
- Reformas das políticas econômicas: experiências e alternativas (n. 2, 2003)
- Eleições e partidos (n. 1, 2003)
- O Terceiro Poder em crise: impasses e saídas (n. 6, 2002)
- O Nordeste à procura da sustentabilidade (n. 5, 2002)
- Dilemas da Dívida (n. 4, 2002)
- Ano eleitoral: tempo para balanço (n. 3, 2002)
- Sindicalismo e relações trabalhistas (n. 2, 2002)
- Bioética (n. 1, 2002)
- As caras da juventude (n. 6, 2001)
- Segurança e soberania (n. 5, 2001)
- Amazônia: avança o Brasil? (n. 4, 2001)
- Burocracia e Reforma do Estado (n. 3, 2001)
- União Europeia: transtornos e alcance da integração regional (n. 2, 2001)
- A violência do cotidiano (n. 1, 2001)
- Os custos da corrupção (n. 10, 2000)
- Fé, vida e participação (n. 9, 2000)
- Biotecnologia em discussão (n. 8, 2000)
- Política externa na América do Sul (n. 7, 2000)
- Universidade: panorama e perspectivas (n. 6, 2000)
- A Rússia no início da era Putin (n. 5, 2000)
- Os municípios e as eleições de 2000 (n. 4, 2000)
- Acesso à justiça e cidadania (n. 3, 2000)
- O Brasil no cenário internacional (n. 2, 2000)
- Pobreza e política social (n. 1, 2000)

Este livro foi composto por
Claudia Mendes em Minion c.12/16 e impresso
pela Gráfica Cruzado em papel pólen 80g/m²
para a Fundação Konrad Adenauer
em junho de 2020.