

Anais do Simpósio
Interdisciplinar sobre
**O Sistema
Político Brasileiro**
e XI Jornada de
Pesquisa e Extensão
da Câmara dos Deputados

Luciano Irineu de Castro
Maurício Soares Bugarin
Fabiano Peruzzo Schwartz
(Organizadores)

Luciano Irineu de Castro
Maurício Soares Bugarin
Fabiano Peruzzo Schwartz
(Organizadores)

**Anais do Simpósio
Interdisciplinar sobre
o Sistema
Político Brasileiro
e XI Jornada de
Pesquisa e Extensão
da Câmara dos Deputados**

Editora Metrics
Santo Ângelo – Brasil
2021

Copyright © Os autores

Imagens da capa: Impa

Revisão: Os autores

CATALOGAÇÃO NA FONTE

S612a Simpósio Interdisciplinar sobre o Sistema Político Brasileiro (2021 :
Rio de Janeiro, RJ)

Anais do Simpósio Interdisciplinar sobre o Sistema Político Brasileiro e XI Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados / organizadores: Luciano Irineu de Castro, Maurício Soares Bugarin, Fabiano Peruzzo Schwartz. – Santo Ângelo : Metrics, 2021.

611 p. : il.

ISBN 978-65-89700-34-0

DOI 10.46550/978-65-89700-34-0

1. Política - Brasil - Anais. I. Castro, Luciano Irineu de (org.). II. Bugarin, Maurício Soares (org.). III. Schwartz, Fabiano Peruzzo (org.). IV. Título. V. Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados

CDU: 32(061.3)

Responsável pela catalogação: Fernanda Ribeiro Paz - CRB 10/ 1720


2021

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.

Rua Antunes Ribas, 2045, Centro, Santo Ângelo, CEP 98801-630

E-mail: editora.metrics@gmail.com

<https://editorametrics.com.br/>



**Simpósio Interdisciplinar sobre o Sistema Político Brasileiro &
XI Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados**

IMPA, Rio de Janeiro 05 a 09 de julho de 2021

Comitê Organizador

Luciano I. de Castro (IMPA)
Mauricio Bugarin (UnB)
Fabiano Peruzzo Schwartz (CEFOP – Câmara de Deputados)

Comitê Científico

Adriana Portugal (TCDF)
Arnaldo Mauerberg Jr. (UnB)
Andrea Q. Dantas (AGU)
Bernardo Mueller (UnB)
Bruno Salama (FGV-Direito)
Carlos Pereira (FGV-EBAPE)
Chris Garman (Eurasia)
Diloá Athias (Development Pathways Ltd)
Fabiana Rocha (USP)
Feliz Lopez (IPEA)
Fernando Meneguín (IDP)
Lorena Barberia (USP)
Luciana Yeung (Insper)
Lucio Rennó (UnB)
Marcus A. Melo (UFPE)
Maria Tereza Sadek (USP)
Mathieu Turgeon (Western Univ.)
Odilon Camara (USC)
Rafael Favetti (Favetti Advogados)
Renon Pessoa Fonseca (Cefor)
Silvio Cascione (Eurasia)
Terezinha Silva (Câmara dos Deputados)
Vander Lucas (UnB)

Comitê de Apoio

Christina Lins (Câmara dos Deputados)
Isabel Lobo (Câmara dos Deputados)
Letícia Ribas (IMPA)
Paula Dugin (IMPA)
Suely Lima (IMPA)
Tatyana Maia (Câmara dos Deputados)



AGRADECIMENTOS

O Simpósio Interdisciplinar sobre o Sistema Político Brasileiro & XI Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados não poderia ter sido realizado sem o concurso de uma série de profissionais extremamente competentes e dedicados, aos quais estendemos nossos sinceros agradecimentos.

Ao Comitê Científico, composto por Adriana Portugal, Arnaldo Mauerberg Jr., Andrea Q. Dantas, Bernardo Mueller, Bruno Salama, Carlos Pereira, Chris Garman, Diloá Athias, Fabiana Rocha, Feliz Lopez, Fernando Meneguim, Lorena Barberia, Luciana Yeung, Lucio Rennó, Marcus A. Melo, Maria Tereza Sadek, Mathieu Turgeon, Odilon Camara, Rafael Favetti, Renon Pessoa Fonseca, Silvio Cascione, Terezinha Silva e Vander Lucas, cujo apoio garantiu o elevado nível do evento.

Ao Comitê de Apoio, composto por Suely Lima, Letícia Nascimento e Paula Dugin, dos quadros do IMPA, e por Christina Lins, Tatyana Azevedo e Isabel Lobo, dos quadros da Câmara dos Deputados. Elas trabalharam com afinco em todas as etapas do evento, garantindo que tudo ocorresse de forma tranquila e organizada.

Agradecemos ainda à equipe de informática do IMPA que se empenhou na customização do Sistema de Eventos do IMPA de forma a atender as necessidades específicas deste evento. Destacamos Jessica Seibert, Paulo Pereira e principalmente Gabriel Cardelli, pela presteza e solicitude.

Expressamos nossa gratidão ainda a Dion Visgueiro e Anderson Bispo, ambos do IMPA, que foram os responsáveis por editar os vídeos e manter as transmissões síncronas das reuniões no youtube.

Trabalhar com essa equipe foi motivo de orgulho e grande satisfação!
Muito obrigado!

Os Organizadores

Apresentação





APRESENTAÇÃO

O interesse pela política no Brasil não é recente e menos ainda efêmero, mas os últimos anos parecem marcar uma intensificação das paixões políticas, que se alimenta na sucessão de crises quicá por elas mesmas criadas, deixando em seu rastro o sabor de uma insatisfação generalizada. Se por um lado as notícias da última hora parecem comandar o monopólio da atenção em sucessão frenética (COVID-19, auxílio emergencial, denúncias), por outro é necessário lembrar que há questões estruturais, de longo prazo que, embora não sejam urgentes, não deixam de ser fundamentais.

Faz-se, portanto, imperioso que a academia revise o debate sobre o papel do Estado e suas instituições, os impactos sociais decorrentes de seus atos e as formas de participação social, as regras para a estruturação de partidos e coalizões e os mecanismos que nos permitem escolher nas urnas os nossos governantes e representantes, no exercício do direito que consolida, a cada escrutínio, o regime democrático no espaço político brasileiro.

Nesse contexto, o Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA), o Economics and Politics Research Group da Universidade de Brasília (EPRG/UnB) e a Câmara dos Deputados se uniram na organização do “Simpósio Interdisciplinar sobre o Sistema Político Brasileiro & XI Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados”, evento que une a tradição e o reconhecimento em pesquisa de instituições como IMPA e UnB ao espaço consolidado de discussão sobre o Parlamento brasileiro proporcionado pelas Jornadas de Pesquisa e Extensão organizadas anualmente pelo Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados.

O coroamento dessa profícua parceria se concretizou no interesse pelo envio de trabalhos científicos ao evento. De um total de 97 inicialmente submetidos, 48 foram selecionados para apresentação em 11 mesas de debates programadas para os cinco dias do encontro. Os textos foram avaliados por Comitê Científico com notório prestígio acadêmico-profissional.

Esta edição organiza os trabalhos em duas seções: a primeira, constituída por 22 capítulos, corresponde a artigos completos; a segunda, constituída por 25 resumos, apresenta estudos compilados no formato simples ou expandido.

O cuidado e dedicação com que essa obra foi produzida, associados à qualidade e relevância temática dos trabalhos reunidos, nos conferem plena convicção de que o leitor encontrará aqui contribuição significativa ao debate sobre o Sistema Político Brasileiro e os possíveis aperfeiçoamentos, além de poder desfrutar de agradável jornada pelas estradas do conhecimento.

Boa leitura!

Os Organizadores



Sumário



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	11
Os Organizadores	
PROGRAMAÇÃO DO SIMPÓSIO INTERDISCIPLINAR SOBRE O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO & XI JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	23
CAPÍTULOS	31
DURAÇÃO DE MANDATOS, REELEIÇÃO E PLEBISCITO DE DESTITUIÇÃO.....	33
Luciano I. de Castro	
A INFLUÊNCIA DO DINHEIRO NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS CUSTOS FINANCEIROS NAS CAMPANHAS POLÍTICAS DOS DEPUTADOS FEDERAIS ELEITOS NO RIO DE JANEIRO EM 2014 E 2018.....	73
Gabriel Guimarães de Souza	
QUE TIPO DE FINANCIAMENTO ADOTAM OS CANDIDATOS A VEREADORES DO PARTIDO NOVO?	93
Vitor Pimenta G. de Souza / Maiane Bittencourt / Rodrigo da Silva	
O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS E O CAIXA DOIS: UM PROBLEMA EM ABERTO	111
Daniel Falcão / Tiago Augustini de Lima	
PROPOSTA, PONDERAÇÕES E VANTAGENS PARA UM SISTEMA ELEITORAL DISTRITAL MISTO NO BRASIL	129
Gustavo Inácio de Moraes / João Pedro Zanetti Maffessoni	
IMPACTOS NA REPRESENTAÇÃO FEMININA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS COM ADOÇÃO DO DISTRITÃO	147
Thiago Alexandre Melo Matheus / Ana Luiza Backes / João Carlos Afonso Costa	

CONSEQUÊNCIAS DO FIM DAS COLIGAÇÕES NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020 E PERSPECTIVAS PARA 2022.....	171
Thiago Alexandre Melo Matheus	
DORMANT VOTERS, SOCIAL MEDIA, AND STRATEGIC RADICALISM – PRELIMINARY RESULTS	191
Mauricio Soares Bugarin / Adriana Cuoco Portugal	
COLIGAÇÕES E FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA: NOTAS PARA UM BALANÇO.....	205
Lucas M. de Arruda Câmara	
REPRESENTAÇÃO SUBSTANTIVA E GÊNERO: ATUAÇÃO PARLAMENTAR DE MULHERES NO PODER LEGISLATIVO NACIONAL (2003-2015).....	223
Ana Paula Cavalcante Limão da Silva / Éder Rodrigo Gimenes	
AS COMISSÕES NA APROVAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE CULTURA: FATORES PARTIDÁRIOS E DE <i>EXPERTISE</i>	243
Rodrigo Cordeiro Carvalho	
AS AÇÕES DIGITAIS DAS CÂMARAS MUNICIPAIS NA PANDEMIA DE COVID-19: UM ESTUDO DE CASO DE BELÉM, CURITIBA, GOIÂNIA, SALVADOR E SÃO PAULO.....	269
Isabele Batista Mitozo / Michele Goulart Massuchin / Paula Andressa Oliveira	
RENDA MÍNIMA: UMA METODOLOGIA PARA DEFINIÇÃO DE SEU VALOR.....	289
Luciano Irineu de Castro	
A CONSTITUCIONALIDADE DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA DE 2003: COMODECIDIRAM A CCJC E O STF?	315
Ana Luiza Gajardoni de Mattos Arruda	
ACESSIBILIDADE ELEITORAL: PERSPECTIVAS E DESAFIOS PARA A PROMOÇÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	333
Joelson Dias / Ana Luísa Junqueira	
REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA: A PARTICIPAÇÃO DE GRUPOS DE INTERESSE NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	349
Ricardo Modesto Vieira / Fabiano Peruzzo Schwartz	

RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO: UMA ANÁLISE DA GOVERNABILIDADE DO PRESIDENTE JAIR BOLSONARO, NA CÂMARA DOS DEPUTADOS, NOS DOIS PRIMEIROS ANOS DE MANDATO (2019-2020)	373
<i>Maria Paula Heck de Jesus</i>	
PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: UMA ANÁLISE CIENTOMÉTRICA DA LITERATURA (1990-2021)	399
<i>Amanda Sangalli / Rodrigo da Silva</i>	
APRECIÇÃO DE VETOS PRESIDENCIAIS PELO CONGRESSO NACIONAL BRASILEIRO: PODER DE AGENDA DO LEGISLATIVO, NÃO DECISÃO, E OBSOLESCÊNCIA DO VETO	413
<i>Marcos Aurélio Pereira / Maurício Schneider</i>	
QUEM RELATA? O PERFIL DOS RELATORES NA CDH DO SENADO FEDERAL (2005-2018)	433
<i>Jonatas Nogueira Aguiar de Souza e Silva / Bruno de Castro Rubiatii</i>	
CONFLITO DE INTERESSES NO ÂMBITO PARLAMENTAR: ANÁLISE SOBRE O CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL.....	453
<i>Felipe Borba / Michael Martinez Vargas</i>	
O PARTIDO MILITAR NO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO	473
<i>Ana Penido / Suzeley Kalil</i>	
RESUMOS EXPANDIDOS	491
DESIGUALDADE SOCIAL E FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	493
<i>Felipe Y. Y. Roviello / Maurício S. Bugarin</i>	
REFLEXÕES SOBRE A EFICÁCIA DO FUNDO ELEITORAL	499
<i>Rômulo Hannig Gonçalves da Silva / Gustavo Fernando Fröhlich</i>	
ALIADOS NO JOGO, DE NOVO: ASPECTOS GERAIS DA CONFIGURAÇÃO DAS COLIGAÇÕES ELEITORAIS DE PREFEITOS REELEITOS (2016)	505
<i>Zara Rego de Souza / Maria Teresa Miceli Kerbauy</i>	

GOVERNMENT COALITIONS IN DISTINCT POLITICAL SYSTEMS AND THE EXECUTIVE BRANCH STRUCTURE: AN EXPLORATORY CASE OF COMPARATIVE STUDY	513
Sheila Cristina Tolentino Barbosa	
OS EFEITOS DO ASSOCIATIVISMO NO DESEMPENHO PARLAMENTAR FEMININO.....	519
Ana Paula Cavalcante Limão da Silva	
QUESTÕES CONTEMPORÂNEAS DA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA: O CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS <i>INTERNA CORPORIS</i> E A ELEIÇÃO DA MESA DIRETORA DO CONGRESSO NACIONAL NOS MARCOS DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	525
Lucas César Severino de Carvalho	
O PODER DOS “CABEÇAS DO CONGRESSO”: ESTUDO SOBRE A AMBIÇÃO POLÍTICA E AS CHANCES ELEITORAIS DOS PREMIADOS DO DIAP	533
Nilton Sainz / Adriano Codato / Gabryela Gabriel / Victor Miranda	
CONTROLE PARLAMENTAR POR MEIO DO ORÇAMENTO: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM OBRAS PÚBLICAS.....	541
Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt	
PRESERVING ECONOMIC ACTIVITY OR LIMITING THE SPREAD OF COVID-19? STRATEGIC POLITICAL DECISION-MAKING IN THE BRAZILIAN MUNICIPAL ELECTIONS OF 2020	549
Claudia Cerqueira / Karina S. S. Bugarin	
HOW DIFFERENT IS THE BRAZILIAN POLITICAL SYSTEM? A COMPARATIVE STUDY.....	555
Odilon Câmara / Luciano de Castro / Sebastião Oliveira	
O CONSELHO DE ÉTICA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: ANÁLISE DE SUACOMPOSIÇÃO SOB A ÓTICA DOS ESTUDOS LEGISLATIVOS E DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	561
João Victor Ribeiro Fernandes / Bruno de Castro Rubiatti	
PROIBIÇÃO DE COLIGAÇÕES NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS E FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA: BREVE ANÁLISE SOBRE AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020 NAS CAPITAIS BRASILEIRAS	571
Breno Ramos Guimarães Martins	

RESUMOS SIMPLES 579

PERFORMANCE MACROECONÔMICA E APROVAÇÃO
PRESIDENCIAL: UMA ESTIMAÇÃO DA FUNÇÃO POPULARIDADE
PARA O BRASIL..... 581
Natália Rodrigues Corado / Geovana Lorena Bertussi / Luis Guilherme
Alho Batista

VOTO TRANSFERÍVEL EM ELEIÇÕES MAJORITÁRIAS – UMA
ALTERNATIVA PARA O SISTEMA ELEITORAL DO BRASIL..... 583
Gustavo Inácio de Moraes / João Pedro Zanetti Maffessoni

CANDIDATURAS INDEPENDENTES: UMA ANÁLISE SOBRE SUA
(DES)CONFORMIDADE SISTÊMICA..... 585
Marina Almeida Morais

INDICADOR DE SIMILARIDADE DO DISCURSO PARLAMENTAR:
ANÁLISE DO COMPORTAMENTO DAS COALIZÕES
PARTIDÁRIAS..... 587
Fabiano Peruzzo Schwartz

AS PRERROGATIVAS CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS DAS
OPOSIÇÕES PARLAMENTARES NO BRASIL 589
Gabriella Maria Lima Bezerra / Paulo Sérgio Peres

ATUAÇÃO LEGISLATIVA SUBNACIONAL VIA EMENDAS
INDIVIDUAIS AO ORÇAMENTO: ELEMENTOS QUE AJUDAM A
COMPREENDER A CONEXÃO ELEITORAL..... 591
Karina Melo Pessine / Mauro Macedo Campos

GEOGRAFIA DO VOTO NAS ELEIÇÕES DE 2018 PARA A CÂMARA
DOS DEPUTADOS..... 593
Diego Machado

MULTI-OFFICE INCUMBENCY ADVANTAGE: POLITICAL CAREERS
IN BRAZIL 595
Leandro de Magalhaes / Salomo Hirvonen

USANDO MODELAGEM ESTRUTURAL DE TÓPICOS PARA
ESTUDAR CÂMARAS DE ECO POLÍTICO NO BRASIL 597
Pedro Luz de Castro / Lúcio Rennó

ANÁLISE DA SOBREVIVÊNCIA DE LÍDERES PARTIDÁRIOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (1995-2014)	599
Bruno Marques Schaefer / Tiago Alexandre Leme Barbosa / Viniciusde Lara Ribas	
UNIÃO À DIREITA: A ALIANÇA ENTRE MBL E PATRIOTA NAS ELEIÇÕES DE 2020.	601
Victor Finkler Lachowski	
DESENHOS INSTITUCIONAIS DA CGU ENTRE 2001 E 2016	603
Beatriz Silva da Costa / Thiago Rodrigues Silame	
JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: O USO DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE PELOS PARTIDOS POLÍTICOS (2019- 2020)	605
Ronaldo Quintanilha da Silva / Ronaldo Oliveira de Melo	
SOBRE OS ORGANIZADORES	609

Programação

The image features a stylized abstract graphic design. A large yellow shape, resembling a stylized sun or a mountain peak, dominates the upper right portion. It has a textured, woven appearance. Below this yellow shape is a solid dark blue area. In the bottom left corner, there is a solid green triangle. The word "Programação" is written in a bold, blue, sans-serif font, slanted upwards from left to right, positioned over the yellow textured area.

PROGRAMAÇÃO DO SIMPÓSIO INTERDISCIPLINAR SOBRE O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO & XI JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

- Playlist dos vídeos das palestras
- Palestras ao vivo no YouTube

Palestra de Abertura:

Segunda-feira, 05 de Julho 10:00 – 12:00

Palestra de Abertura

Palestrante:

– Ministro Luís Roberto Barroso (STF)

Moderador: Prof. Maurício Bugarin

Mesas Temáticas:

Segunda-feira, 05 de Julho 09:30 – 10:00

Mesa de Abertura

Composição:

– (Diretor-Geral do IMPA) Marcelo Viana

– (Diretor-Geral da Câmara dos Deputados) Celso de Barros Correia Neto

– (Reitora da UnB) Márcia Abrahão Moura

Terça-feira, 06 de Julho 11:00 – 12:30

Mesa Temática 1

Tema: Conjuntura Política

Mediador: Fernando Schüler (Insper)

Participantes:

– Chris Garman (Eurasia)

– Marcus Melo (UFPE)

– Rafael Favetti (Favetti Advogados)

Quarta-feira, 07 de Julho 11:00 – 12:30Mesa Temática 2**Tema: A corrupção e os desafios do sistema político brasileiro**

Mediador: Maurício Bugarin (Universidade de Brasília e EPRG)

Participantes:

- Barry Ames (University of Pittsburgh)
- David Samuels (University of Minnesota)
- Gil Castello Branco (Contas Abertas)

Quinta-feira, 08 de Julho 11:00 – 12:30Mesa Temática 3**Tema: Sistema eleitoral e a sub-representação no Parlamento Brasileiro**

Mediadora: Juliana Werneck de Souza (Câmara dos Deputados)

Participantes:

- Deputada Federal Joênia Wapichana
- Deputada Federal Talíria Petrone
- Ana Luiza Backes (Câmara Dos Deputados)
- Geraldo Leite (Câmara Dos Deputados)

Sexta-feira, 09 de Julho 09:00 – 10:30Mesa Temática 4**Tema: Direito, Economia e o Sistema Político Brasileiro com Lançamento da Revista de Análise Econômica do Direito**

Mediadora: Luciana Yeung (INSPER e EPRG)

Participantes:

- Andrea Dantas (AGU)
- Erik Navarro (ABDE)
- Leon Queiroz (UFPE)

Sexta-feira, 09 de Julho 10:45 – 12:15**Mesa de Encerramento****Tema: Aperfeiçoamento do Sistema Político Brasileiro**

Moderador: Prof. Luciano I. de Castro

Composição:

- Deputado Federal Julio Lopes
- Ives Gandra Martins
- Modesto Carvalhosa

Mesas de Apresentações de Artigos:

Segunda-feira, 05 de Julho 14:00 – 15:30

Mesa de Apresentação de Trabalhos 1:

Mediador: Odilon Camara (University of Southern California)

- **Felipe Borba & Steven Dutt-Ross**
Integridade Eleitoral E Confiança Nas Urnas Eletrônicas
- **Luciano Irineu de Castro Filho**
Duração de Mandatos, Reeleição e Plebiscito de Destituição
- **Geovana Lorena Bertussi, Natália Rodrigues Corado** (autora principal)
& **Luis Guilherme Alho Batista**
Performance Macroeconômica E Aprovação Presidencial: Uma Estimação da Função Popularidade para o Brasil
- **Odilon Camara, Luciano de Castro & Sebastião Oliveira**
How Different is the Brazilian Political System? A Comparative Study

Segunda-feira, 05 de Julho 16:00 – 18:00

Mesa de Apresentação de Trabalhos 2:

Mediador: Fernando Meneguín (IDP – Instituto Brasiliense de Direito Público)

- **Felipe Roviello & Maurício Soares Bugarin**
Desigualdade Social e Financiamento de Campanhas nos Municípios Brasileiros
- **Gabriel Guimarães & Rafaella Salles Lopes Gomes**
A influência do dinheiro nas eleições proporcionais: uma análise comparativa dos custos financeiros nas campanhas políticas dos Deputados Federais eleitos no Rio de Janeiro em 2014 e 2018
- **Rômulo Hannig Gonçalves da Silva & Gustavo Fernando Fröhlich**
Reflexões Sobre a Eficácia Do Fundo Eleitoral
- **Tiago Augustini & Daniel Falcão**
O Financiamento de Campanhas Eleitorais e o Caixa Dois: Um Problema em Aberto
- **Vitor Pimenta G de Souza, Maiane Bittencourt & Rodrigo da Silva**
Que tipo de financiamento adotam os candidatos a vereadores do Partido NOVO?

Terça-feira, 06 de Julho 09:00 – 10:30

Mesa de Apresentação de Trabalhos 3:

Mediador: Silvio Cascione (Eurasia Group)

- **Diego Machado**
Geografia do Voto nas Eleições de 2018 para a Câmara dos Deputados
- **Gustavo de Moraes & João Pedro Zanetti Maffessoni**
Proposta, Ponderações e Vantagens para um Sistema Eleitoral Distrital

Misto No Brasil

- **Gustavo de Moraes & João Pedro Zanetti Maffessoni**
Voto Transferível Em Eleições Majoritárias – Uma Alternativa para o Sistema Eleitoral do Brasil
- **Thiago Matheus, Ana Luiza Backes & João Carlos Afonso Costa**
Impactos na Representação Feminina da Câmara dos Deputados e das Assembleias Legislativas com adoção do Distrito

Terça-feira, 06 de Julho 14:00 – 15:30

Mesa de Apresentação de Trabalhos 4:

Mediador: Maria Tereza Sadek (Universidade de São Paulo)

- **Bruno Marques Schaefer, Tiago Alexandre Leme Barbosa & Vinicius Lara Ribas**
Análise da Sobrevivência de Líderes Partidários na Câmara dos Deputados (1995-2014)
- **Leandro De Magalhaes & Salomo Hirvonen**
Multi-Office Incumbency Advantage: Political Careers in Brazil
- **Mauricio Bugarin & Adriana Cuoco Portugal**
Dormant voters, social media, and strategic radicalism – preliminary results
- **Victor Finkler Lachowski**
UNIÃO À DIREITA: a aliança entre MBL e Patriota nas eleições de 2020

Terça-feira, 06 de Julho 16:00 – 18:00

Mesa de Apresentação de Trabalhos 5

Mediador: Bernardo Mueller (Universidade de Brasília)

- **Breno Ramos Guimaraes Martins**
PROIBIÇÃO DE COLIGAÇÕES NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS E FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA: Breve análise sobre as eleições municipais de 2020 nas capitais brasileiras
- **Lucas Camara**
Coligações e Fragmentação Partidária: Notas para um Balanço
- **Sheila Barbosa**
Government's Coalition in distinct Political Systems and the Executive Branch Structure: An exploratory case of comparative study
- **Thiago Matheus**
Consequências do fim das coligações nas eleições municipais de 2020 e perspectivas para 2022
- **Zara de Souza & Maria Teresa Miceli Kerbauy**
Aliados No Jogo, De Novo: Aspectos Gerais Da Configuração Das Coligações Eleitorais De Prefeitos Reeleitos (2016)

Quarta-feira, 07 de Julho 09:00 – 10:30

Mesa de Apresentação de Trabalhos 6

Mediador: Lorena Barberia (Universidade de São Paulo)

- **Ana Paula Cavalcante Limão da Silva**
Os efeitos do associativismo no desempenho parlamentar feminino
- **Beatriz Silva da Costa & Thiago Silame**
Desenhos Institucionais Da Cgu Entre 2001 E 2016
- **Eder Rodrigo Gimenes & Ana Paula Cavalcante Limão Da Silva**
Representação Substantiva E Gênero: Atuação Parlamentar De Mulheres No Poder Legislativo Nacional (2003-2015)
- **Rodrigo Cordeiro Carvalho & Bruno de Castro Rubiatti**
As Comissões Na Aprovação Do Plano Nacional De Cultura: Fatores Partidários E De Expertise

Quarta-feira, 07 de Julho 14:00 – 15:30

Mesa de Apresentação de Trabalhos 7

Mediador: Luciano Irineu (Instituto de Matemática Pura e Aplicada)

- **Adriano Codato, Nilton Sainz, Gabryela Gabriel & Victor Miranda**
O poder dos “Cabeças do Congresso”: estudo sobre a ambição política e as chances eleitorais dos premiados do DIAP
- **Isabele Mitozo, Michele Massuchin & Paula Andreia Oliveira**
As ações digitais das Câmaras Municipais na pandemia de COVID-19: um estudo de caso de Belém, Curitiba, Goiânia, Salvador e São Paulo
- **Karina Sayuri Sataka Bugarin & Cláudia cerqueira**
Preservar a atividade econômica ou limitar o espriamento do COVID-19? Tomada de decisão estratégica nas eleições municipais brasileiras em 2020
- **Luciano Irineu de Castro Filho**
RENDA MÍNIMA: Uma metodologia para definição de seu valor

Quarta-feira, 07 de Julho 16:00 – 18:00

Mesa de Apresentação de Trabalhos 8

Mediador: Andrea Q. Dantas (AGU – Advocacia-Geral da União)

- **Ana Luísa Junqueira & Joelson Dias**
Acessibilidade Eleitoral – Perspectivas e Desafios para a Promoção dos Direitos Políticos das Pessoas com Deficiência
- **Ana Luiza G M Arruda**
A constitucionalidade da Reforma da Previdência de 2003: como decidiram a CCJC e o STF?
- **Lucas César Severino de Carvalho**
Questões contemporâneas da democracia constitucional brasileira: o controle judicial dos atos interna corporis e a eleição das Mesas Diretoras do Congresso Nacional nos marcos do Estado Democrático de Direito
- **Marina Morais**

Candidaturas Independentes: Uma Análise Sobre sua (Des)Conformidade Sistêmica

- **Ronaldo Quintanilha Silva & Ronaldo Oliveira de Melo**
Judicialização da política: O uso das Ações Diretas de Inconstitucionalidade pelos partidos políticos (2019-2020)

Quinta-feira, 08 de Julho 09:00 – 10:30

Mesa de Apresentação de Trabalhos 9:

Mediador: Renon Fonseca (Câmara dos Deputados)

- **Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt**
Controle parlamentar por meio do orçamento: a experiência brasileira com obras públicas
- **Karina Melo & Mauro Macedo Campos**
Atuação Legislativa Subnacional Via Emendas Individuais Ao Orçamento: Elementos Que Ajudam A Compreender A Conexão Eleitoral
- **Maria Paula Heck de Jesus**
RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO: Uma análise da governabilidade do presidente Jair Bolsonaro, na Câmara dos Deputados, nos dois primeiros anos de mandato (2019-2020)
- **Ricardo Vieira & Fabiano Peruzzo Schwartz**
Redes de Políticas Públicas e Governança: A Participação de Grupos de Interesse da Câmara Dos Deputados

Quinta-feira, 08 de Julho 14:00 – 15:30

Mesa de Apresentação de Trabalhos 10

Mediador: Fabiano Schwartz (Câmara dos Deputados)

- **Amanda Sangalli & Rodrigo Silva**
Presidencialismo de Coalizão: Uma Análise Cientométrica Da Literatura (1990-2021)
- **Fabiano Peruzzo Schwartz**
Indicador De Similaridade Do Discurso Parlamentar: Análise Do Comportamento Das Coalizões Partidárias
- **Maurício Schneider & Marcos Aurélio Pereira**
Apreciação de Vetos Presidenciais pelo Congresso Nacional Brasileiro: Poder de Agenda do Legislativo, Não Decisão, e Obsolescência do Veto
- **Pedro Luz de Castro & Lucio Rennó**
Using Structural Topic Modeling to Study Political Echo Chambers in Brazil

Quinta-feira, 08 de Julho 16:00 – 18:00

Mesa de Apresentação de Trabalhos 11

Mediador: Terezinha Silva (Câmara dos Deputados)

- **Ana Amélia Penido Oliveira & Suzeley Kalil Mathias**
O Partido Militar no Sistema Político Brasileiro
- **Felipe Borba & Michael Enrique Martinez Vargas**
Conflito de interesses no âmbito parlamentar: análise sobre o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados do Brasil
- **Gabriella Maria Lima Bezerra & Paulo Sérgio Peres**
As Prerrogativas Constitucionais e Regimentais das Oposições Parlamentares no Brasil
- **João Victor Ribeiro Fernandes & Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti**
O Conselho De Ética Da Câmara Dos Deputados: Análise De Sua Composição Sob A Ótica Dos Estudos Legislativos E Do Presidencialismo De Coalizão
- **Jontas Nogueira Aguiar de Souza Silva & Bruno de Castro Rubiatti**
Quem relata? O perfil dos relatores da CDH do Senado Federal (2005-2018)

Capítulos

A stylized graphic of a plant branch. The main body of the branch is a thick, golden-yellow shape that curves upwards from the bottom left towards the top right. At the top right, there are two golden-yellow leaves and a stem with a white vertical line. The bottom left corner is a solid green shape, and the bottom right corner is a solid dark blue shape.

DURAÇÃO DE MANDATOS, REELEIÇÃO E PLEBISCITO DE DESTITUIÇÃO¹

Luciano I. de Castro²

Resumo: As regras que definem o tempo de permanência no poder são aspectos centrais de um regime democrático. Estas incluem a duração do mandato, a possibilidade ou não de reeleição e a prerrogativa de destituir os representantes antes do fim do mandato, que nos Estados Unidos se chama *recall* e cuja melhor tradução para o português é, argumentamos, *plebiscito de destituição*. Este artigo detalha um formato de *plebiscito de destituição* que nos parece conveniente para o Brasil: fixar a duração máxima do mandato dos cargos dos chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal em 8 anos, mas realizar um plebiscito de destituição a cada 2 anos. Assim, o eleitorado poderá limitar os danos de um governante incompetente ou corrupto, ao mesmo tempo em que poderá se beneficiar de um governo eficaz com um mandato mais longo. Discutimos as vantagens e desvantagens da proposta, em comparação com um mandato único mais longo e a regra atual, com mandato de 4 anos e uma reeleição.

Palavras-chave: Reeleição; Duração de Mandatos; Recall; Revocatória; Impeachment.

Abstract: The rules that define the length of stay in power are central aspects of a democratic regime. These include the term limits, the possibility or not of reelection and the prerogative to dismiss representatives before the end of the term, which in the United States is called recall. This article details a format of recall that seems convenient for Brazil: setting the term limit of mayors, governors and president at 8 years, but holding a recall every 2 years. Thus, the electorate will be able to limit the damages of an incompetent or corrupt ruler, while benefiting from an effective government with a longer term. We discuss the advantages and disadvantages of the proposal, compared to a longer single term and the current reelection rule.

Keywords: Reelection, Term Limits, Recall, Impeachment.



1 Agradeço a Mauricio Bugarin, Vinicius Oliveira, Rodrigo S. Peñaloza e Fabiano P. Schwartz por comentários e sugestões.

2 Professor, University of Iowa e IMPA. E-mail: luciano@impa.br

Resumen: Las reglas que definen la duración de la permanencia en el poder son aspectos centrales de un régimen democrático. Estos incluyen el mandato, la posibilidad o no de reelección y la prerrogativa de destituir a los representantes antes de que finalice el mandato, que en Latinoamérica se llama revocatoria. Este artículo detalla un formato de referéndum de destitución que parece conveniente para Brasil: fijando el mandato máximo de los jefes del Poder Ejecutivo federal, estatal y municipal en 8 años, pero celebrando un referéndum de destitución cada 2 años. De esta forma, el electorado podrá limitar los daños de un gobernante incompetente o corrupto, mientras se beneficia de un gobierno eficaz a más largo plazo. Discutimos las ventajas y desventajas de la propuesta, en comparación con un mandato único más largo y la regla actual, con reelección.

Palabras clave: Reelección, Límites de mandato, Retirada, Impugnación.

Introdução

Uma das características essenciais de regimes democráticos é a limitação no tempo total que um governante pode ficar no cargo, limitação imposta não apenas pela obrigatoriedade de eleições periódicas, mas também por restrições à possibilidade de recondução. Uma vez que cada país adota limitações distintas, uma pergunta natural e importante é qual o melhor conjunto de regras quanto ao tempo que um representante pode ocupar um cargo. Alguns artigos discutem a determinação ótima da duração do mandato, por exemplo: Barro (1973); Dal Bó e Rossi (2011); Smart e Sturm (2013); Gersbach, Jackson, e Tejada (2021). Por outro lado, muito menos atenção foi dada à análise da duração do mandato em combinação com a possibilidade de reeleição ou, alternativamente, a interrupção do mandato antes de seu fim prefixado. É importante analisar conjuntamente tais aspectos, uma vez o tempo efetivo no poder é afetado por estas regras em conjunto.

O presente artigo analisa esta questão desde a perspectiva do Brasil, em um momento em que o Congresso volta a discutir a duração do mandato. De fato, o principal ator na introdução da reeleição no país fez um “mea-culpa” no ano passado, afirmando que seria melhor substituir o atual sistema por um mandato único, de cinco anos (CARDOSO, 2020a, 2020b). Congressistas estão atualmente discutindo alterações à reeleição e a duração de mandatos (ESTADÃO CONTEÚDO, 2020). Numa tentativa de contribuir a essa discussão, este artigo considera três alternativas: o modelo atual com reeleição e mandato de quatro anos; um mandato único

sem reeleição, com duração superior aos quatro anos atuais e um modelo novo, proposto pela primeira vez aqui. Trata-se do estabelecimento de um mandato de oito anos, mas com a convocação automática, a cada dois anos, de um plebiscito de destituição, para que o eleitorado confirme ou não a permanência dos governantes em seus respectivos cargos. Nossa proposta restringe-se aos chefes do Poder Executivo, nos três níveis: municipal, estadual e federal.

Como observam Smart e Sturm (2013), há dois canais principais através dos quais eleições beneficiam a sociedade: permitem aos eleitores escolher os melhores candidatos e restringem o comportamento oportunista de quem está no cargo. Uma das contribuições deste artigo é expandir essa lista de fatores, introduzindo um conjunto de critérios que deveriam ser levados em conta na comparação das três alternativas mencionadas acima (Seção 2). Como as duas primeiras alternativas são simples e bem conhecidas, devotamos a maior parte do restante do artigo para discutir plebiscitos de destituição.

Plebiscitos de destituição ocorrem sob diversos formatos, em vários países no mundo. Por exemplo, o instituto é adotado em muitos estados e municípios dos EUA, onde é conhecido pelo termo *recall*. Na Seção 2.1 explicamos porque a expressão plebiscito de destituição nos parece a tradução mais apropriada de *recall* para o português. Usamos o termo em português para evitar o anglicismo. Em anos recentes, o instituto também foi adotado em vários países latino-americanos, sendo chamado em espanhol de *revocatoria*. Para uma coletânea recente da experiência internacional, ver Welp e Serdült (2014) e Zimmerman (2013).

Plebiscitos de Destituição são em geral convocados através de abaixo-assinados de eleitores que desejam destituir um representante antes do término de seu mandato. Discutimos as principais dimensões definidoras de um plebiscito de destituição na Seção 3. Nossa proposta para o Brasil é detalhada na Seção 4 e tem por característica *não* exigir a coleta prévia de assinaturas para que o plebiscito ocorra. As razões para isso incluem evitar instabilidade política, a incerteza sobre sua realização, bem como a possibilidade de manipulação do processo. O plebiscito é automaticamente convocado, a cada dois anos. Dessa forma, se o governante for ruim, a população precisa esperar apenas 2 anos (e não 4 ou 5) para substituí-lo. Por outro lado, se este for bom, não é necessário desfrutar de um curto tempo de governo (5 anos), como no caso da primeira alternativa. Argumentamos que essa combinação de fatores faz com que o plebiscito de destituição seja

uma alternativa interessante. Em compensação pela exigência de consultas mais frequentes, propomos que a destituição seja confirmada num segundo turno entre o governante e seu mais forte oponente. Essa regra visa a dar um pouco mais de estabilidade no cargo, além de garantir que um representante seja destituído sempre que (e apenas quando) houver um melhor substituto disponível. A regra também justifica a definição do mandato como 8 anos, mas mantém a prerrogativa de que a população substitua seu governante em breve período se este não a agradar.

O resto do artigo está organizado da seguinte forma. A Seção 2 lista, como dissemos, um conjunto de critérios para comparar as 3 alternativas. A Seção 3 discute em detalhes o plebiscito de destituição de uma forma geral. A Seção 4 desenvolve uma especificação do plebiscito de destituição para o Brasil, da forma que nos parece mais apropriada. A Seção 5 utiliza os critérios introduzidos na Seção 2 para comparar as três alternativas acima mencionadas. A Seção 6 discute aspectos relativos à implementação dessa proposta no Brasil. A Seção 7 é uma breve conclusão.

2 Aspectos e fatores importantes para comparar as alternativas

A seguir discutimos os principais aspectos que devem ser levados em conta para avaliar as três alternativas que consideramos: mandato único de 5 (ou 6 anos), mandato de 4 anos com possibilidade de reeleição e a proposta deste artigo, de mandato de 8 anos com plebiscito de destituição a cada dois anos. As seções seguintes compararão as alternativas levando em conta tais aspectos. Nossa discussão tem por foco principal o Poder Executivo, principalmente no nível federal, embora se aplique aos demais níveis (estadual e municipal). Os fatores são em geral também relevantes para o Legislativo, embora sua consideração exigiria adaptações em alguns pontos.

O primeiro aspecto que se deve levar em conta é a capacidade do representante em atender às aspirações de seu eleitorado. Isso pode ser avaliado em duas dimensões, ilustradas na Figura 1 abaixo. Na dimensão horizontal, colocamos a localização no espectro de inclinação ideológica, à esquerda ou direita. Na dimensão vertical fica a habilidade de liderança, gerencial ou política, que se traduz na produção de políticas, bens e serviços públicos, como educação, saúde, obras, atendimento em órgãos

úblicos etc.³ Obviamente ambas as dimensões são importantes, mas sua importância relativa depende em grande parte das preferências dos eleitores.

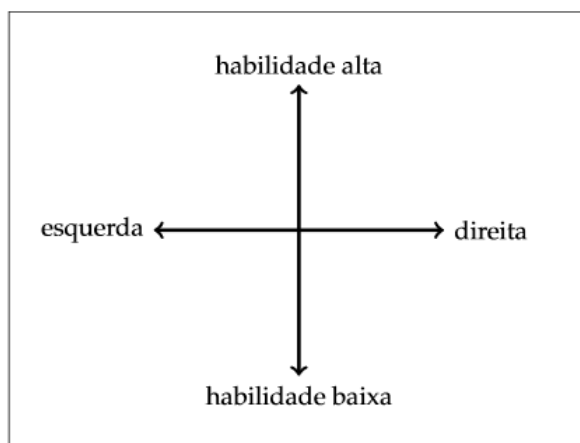


Figura 1: Modelo de valoração de representante

A partir da combinação dessas duas dimensões, podemos classificar a qualidade do representante em boa ou ruim – sabendo que, naturalmente, a qualidade do representante aos olhos do povo é mais apropriadamente caracterizada por uma variável contínua.⁴ A simplificação para bom/ruim é útil para as discussões, no entanto. Enfatizamos ainda que tal classificação deve considerar ambas as dimensões da Figura 1, horizontal e vertical, e são relativas às preferências circunstanciais dos eleitores, que podem flutuar e se alterar no tempo, principalmente no que diz respeito à dimensão horizontal.

Se o governante é ruim, o público preferiria que seu mandato fosse abreviado, para que houvesse pelo menos a chance de trocá-lo por um bom governante. Por outro lado, se o governante é bom, o público poderia estar interessado em que seu mandato fosse mais longo para desfrutar de sua contribuição.⁵ O grande problema é que as regras sobre o mandato

3 Obviamente a prática da corrupção afeta essa capacidade de produzir o bem público. Discutiremos alguns aspectos especificamente relacionados à corrupção abaixo.

4 Na verdade, a classificação de candidatos como bons ou ruins implicitamente assume a possibilidade de agregar a preferência de cada eleitor. Como é bem sabido no campo da teoria da escolha social, há grandes dificuldades em realizar essa agregação (RIKER, 1988). Ignoraremos esse problema na discussão que se segue, por simplicidade, mas a Seção 5.1 discute alguns aspectos de escolha social.

5 Na verdade, o eleitorado pode até preferir manter um governante ruim se os candidatos

são fixadas antes da eleição, sem que se saiba se o governante será bom ou ruim. Isso acaba gerando uma tensão posterior, para que as regras sejam alteradas: ou para destituir um governante ruim ou para aprovar a reeleição de um governante percebido como bom.

Outra consideração é o fato de que um governante no poder tem uma vantagem para a reeleição, porque tem o controle sobre a “máquina pública”. Isso pode conferir uma vantagem adicional com respeito a quem não dispõe da mesma.

As eleições cumprem em grande parte a função de informar os eleitores sobre a qualidade dos representantes a serem escolhidos. Mesmo assumindo que os eleitores são racionais e se esforçam por escolher o melhor representante entre os candidatos, isso não implica que um bom candidato será escolhido. Diversos fatores podem impedir que isso aconteça.

Em primeiro lugar, é possível que todos os candidatos que tenham se apresentado à eleição sejam ruins. Nesse caso, escolher um bom representante não é factível. No fundo, nesta situação o eleitorado é obrigado a escolher apenas o “menos ruim”. Como um representante precisa ser escolhido entre os que se apresentaram, seria desejável, nesse caso, que o eleitor pudesse reconsiderar sua decisão em um período curto. Assim, após esse período um novo conjunto de candidatos se apresentaria e, quem sabe, entre estes poder-se-ia achar algum bom candidato. Essas considerações ilustram a aleatoriedade na distribuição de qualidade dos candidatos, o que introduz um elemento de incerteza na preferência entre as 3 alternativas consideradas acima.

No entanto, mesmo quando existem bons candidatos, e os eleitores se esforçam para escolhê-los, muitas vezes o melhor não é escolhido: muitas vezes o processo eleitoral não revela todas as informações necessárias à decisão dos eleitores. As limitações da capacidade do processo eleitoral são de duas naturezas: de informação e de comunicação. As limitações de natureza informacional dizem respeito à não disponibilidade de informação relevante à época da eleição. Uma parte da informação pode estar indisponível de forma simétrica: não apenas os eleitores não têm informações suficientes sobre a qualidade dos representantes, mas estes mesmos não sabem ao certo a qualidade que terá seu governo. Eles podem não saber quão difícil é a atividade do governo, nem as dificuldades e crises externas que irão encontrar. Além dessa falha de informação, ocorre

assimetria informacional quando um dos lados (neste caso, os candidatos) têm mais informações que os eleitores sobre as qualidades de cada um. Esta assimetria é ainda de duas naturezas: seleção adversa e prejuízo moral. Uma assimetria informacional é classificada como seleção adversa se é definida por uma característica que o candidato conhece sobre si próprio, mas não o eleitor. A assimetria é do tipo prejuízo moral se depende do esforço que o candidato fará após a eleição, o que será decidido por este apenas quando já estiver no cargo.

Note-se que é natural assumir que os candidatos são mais informados sobre suas capacidades que os eleitores, ou seja, é natural assumir assimetria de informação. É útil também observar que os candidatos não produzem apenas informações sobre si mesmos, mas também sobre seus concorrentes. A informação que vem de cada candidato sobre os demais também tem valor informacional para os eleitores. No entanto, a consideração dessa possibilidade nos leva a reconhecer a outra forma de limitação do processo eleitoral. De fato, mesmo que todos os candidatos tenham perfeita informação sobre cada um dos seus oponentes, isso não garante que essa informação vai chegar ao eleitor. Cada candidato tem os incentivos para manipular a informação que tem, comunicando-a apenas parcialmente ou mesmo distorcendo-a em seu benefício. Se há muita manipulação de informação no processo eleitoral, o resultado pode acabar praticamente inviabilizando a função de comunicar informação relevante para o eleitor.

A capacidade das campanhas de informar os eleitores afeta a extensão ótima do mandato antes de uma nova eleição. No limite em que as campanhas não cumprem qualquer papel informativo, os candidatos poderiam ser escolhidos aleatoriamente e, após observar sua qualidade, os eleitores poderiam decidir destituí-los ou mantê-los. Por outro lado, se a campanha é perfeitamente informativa e os eleitores são capazes de escolher sempre um bom candidato (supondo que sempre haja um bom candidato a escolher), os mandatos poderiam ser mais extensos. Mesmo assim, a extensão deveria ser limitada, porque a qualidade do candidato pode variar ao longo do mandato. Discutiremos essa variação abaixo.

A capacidade informacional das campanhas também pode ser afetada pela duração do mandato. Esse efeito é um pouco mais sutil. Se o mandato é mais curto e o eleitor pode destituir em pouco tempo o candidato, o benefício que este obtém do cargo é limitado. Isso reduz seu

incentivo para manipular as informações durante a campanha.⁶

Essa observação nos leva a um aspecto que merece um pouco mais de atenção. De fato, podemos pensar que cada representante eleito obtém uma compensação proporcional ao tempo que permanece no cargo. Isso inclui seu salário, mas pode ser muito mais significativo que isso. Em primeiro lugar, pode incluir uma satisfação altruísta por promover o bem comum e servir a seu país ou localidade. Pode incluir também uma satisfação por ter sua visão do mundo ou inclinação ideológica implementada. A satisfação pode advir da perspectiva de ficar para a posteridade e ser lembrado na história. Desde uma perspectiva menos nobre, o representante pode também trabalhar para beneficiar um grupo específico. Este grupo pode recompensá-lo simplesmente por reconhecimento ou com benefícios diretos (monetários ou em espécie), que podem inclusive ocorrer após o término do mandato. O grupo pode ser definido tanto por algum interesse econômico como político (por exemplo, o partido). Em todo caso, parece bastante natural pensar que a “recompensa” do representante é maior quanto maior for seu tempo no poder. Portanto, a duração do mandato e a possibilidade de reeleição tem efeito direto no valor do cargo para os candidatos.

A natureza dessa “recompensa” afeta diretamente o público. Se se tratar de benefícios direcionados a grupos específicos, principalmente na forma de desvios de recursos públicos por corrupção, reduzem-se os recursos disponíveis para promover bens públicos. Dessa forma, o eleitorado percebe uma redução no valor do representante. Essa possibilidade convidaria para promover um mandato mais curto e eleições mais frequentes. Na verdade, a realização frequente de eleições pode dar os incentivos a manter limitada a corrupção e o desvio de recursos públicos para grupos privados.

Isso nos leva a outra observação: a qualidade de um governante não é necessariamente fixa no tempo. Além de depender de seu esforço, como mencionamos acima, a qualidade pode ser diretamente afetada pela experiência. Com o tempo no poder, ele vai aprendendo gradualmente o que dá certo e o que não funciona. Esse aprendizado pode levar a um aumento na eficiência de sua atividade. Isso pode beneficiar o público, mas não necessariamente. Se o governante é corrupto, ele pode ficar mais

6 Esse resultado vem de uma ideia familiar em teoria de leilões: participantes de leilões dão lances maiores se o objeto leiloado é mais valioso. Similarmente, se o prêmio de mentir ou manipular a eleição é um mandato mais longo (e, portanto, mais valioso), os candidatos tenderão a se esforçar mais.

eficiente também no desvio de recursos públicos, além de mais voraz e ousado. Aliás, a corrupção pode aumentar simplesmente para recompensar os eventuais aliados que lhe prestam serviço ou apoio ao longo do mandato, ou por conta das barganhas que acaba aceitando ou tendo de fazer. Se o governo fica melhor ou pior com o tempo é, naturalmente, uma questão empírica. No entanto, nossa impressão é de que o aumento da corrupção e, portanto, a piora do governo, tende a dominar. Se assim for, o aumento na frequência das eleições é benéfico para prevenir esta deterioração no governo.⁷

A dinâmica entre os poderes é outra consideração importante. Relações entre os chefes de diferentes poderes podem se deteriorar ao longo do tempo. A realização de uma eleição, mesmo que não mude os personagens desse conflito, pode ajudar a diminuir a tensão, uma vez que reforça o apoio popular de quem foi confirmado. Isso corresponde a um comentário comum, de que um governo tem um capital político maior logo após ser eleito. Mais uma vez, esse fator aponta na direção de tornar desejáveis eleições mais frequentes.

Embora muitos dos aspectos acima elencados apontem vantagens de eleições mais frequentes, há outros aspectos que atuam na direção contrária. Por exemplo, o custo das eleições sinaliza a inconveniência de reduzir o mandato ou aumentar a frequência das eleições. Esse custo compreende tanto o custo das campanhas, que podem ter financiamento público ou privado, como o custo administrativo de organizar e realizar o pleito. Quanto mais elevado for esse custo total, menos atrativa é a opção de realizar mais eleições. Naturalmente esse custo tem de ser analisado com respeito ao benefício, de forma a se chegar a um intervalo ótimo entre as eleições.

Outro aspecto potencialmente ruim de um mandato curto é o comportamento de conflito durante o mandato do governo eleito. Há dois lados que contribuem para manter essa “paz política”: o do governante e de sua oposição. Por um lado, o governante pode ser estadista e conciliador, ou pode apostar no conflito e na manutenção do “esforço de campanha”. Por outro lado, sua oposição pode ser construtiva, fazendo críticas que apontem erros e possibilidades de melhorias, ou ser destrutiva e beligerante, tratando apenas de desestabilizar o funcionamento do governo com fins eleitorais. A frequência das eleições impacta esses comportamentos. De

7 O efeito disciplinador das eleições é um dos elementos destacados por Smart e Sturm (2013).

fato, a realização de uma eleição com a vitória de uma força política, tem em geral um efeito pacificador nas animosidades estimuladas pelo conflito eleitoral. Se o ciclo eleitoral for reduzido, pode ser que o período “pacífico”, mais produtivo, seja encurtado. Por outro lado, os anos recentes parecem indicar que esse “período pacífico” é extremamente curto. Durante todos os últimos governos eleitos (tanto de esquerda como de direita), houve campanhas pelo impedimento do presidente, algumas mais fortes, outras mais tênues. Duas vezes nos últimos trinta anos o presidente eleito foi impedido. Além disso, o esforço para criticar o governo e enfraquecer sua base política parece ter sido uma constante, quase imediatamente após a eleição. Assim, conjecturamos que o aumento do número de eleições não piora este aspecto em relação à realidade atual. Na verdade, a vitória em uma consulta popular pode revivificar o poder do representante, inclusive inibindo os conflitos, que podem se concentrar na próxima disputa eleitoral direta.

Há políticas que podem levar um tempo muito longo para maturar. Assim, uma mudança do governo muito frequente pode fazer com que muitos projetos sejam interrompidos pela substituição dos governos que os iniciaram. Isto geraria uma perda social causada diretamente por mandatos excessivamente breves. A consideração desse aspecto nos levaria a preferir estender os mandatos por períodos mais longos. No entanto, a mesma consideração sobre o tempo de implementação de políticas públicas pode levar à preocupação exatamente oposta. Por exemplo, se um dirigente é de direita e começa a implementar políticas nessa direção, quando o eleitorado desloca suas preferências para a esquerda (ou vice-versa), a continuidade da implementação dessa política é indesejável para o público, que preferiria limitar o alcance da implementação, interrompendo-a através de uma eleição.

Relacionado a esse aspecto da implementação das políticas está sua própria escolha. Se as eleições são muito frequentes, os eleitores acabam tendo um poder de influência maior na escolha de determinadas políticas. Se por um lado isso pode parecer desejável, porque fortalece a vontade popular e, portanto, a democracia, existe uma visão diametralmente oposta. Esta surge de uma posição cética em relação à capacidade do eleitorado em geral de tomar boas decisões, pelo simples fato de não ter competência técnica nem tempo para se informar profundamente sobre as questões relevantes. Esse é, na verdade, a principal razão pela qual se adotam representantes em geral: os representantes eleitos poderiam ter a

capacidade e o tempo (diretamente ou através de assessores) para estudar as questões e chegar às melhores decisões dentro de um ponto de vista técnico. Se essas melhores decisões são impopulares, os representantes que as adotarem podem perder seus mandatos com eleições mais frequentes. Nesta linha de raciocínio, a redução do período entre eleições aumenta a pressão para que políticas populistas sejam adotadas. Como se pode ver, este ponto é de difícil avaliação, porque os efeitos de uma redução do período entre eleições podem ser considerados positiva ou negativamente, dependendo da confiança que se tenha na capacidade do povo decidir. Isso toca profundamente aspectos da democracia direta *versus* a democracia representativa e por ser tão central, voltaremos a discuti-lo em mais detalhe na Seção 5.1 abaixo.

Em resumo, elencamos os seguintes aspectos como importantes:

- i. Incerteza quanto à distribuição de candidatos que se apresentam em cada eleição, que podem ser bons ou ruins. A decisão, no entanto, é em geral tomada sem uma informação completa sobre a qualidade do candidato na eleição inicial. Em consequência há uma tensão: se o governante é ruim, o público gostaria de abreviar seu mandato. Se é bom, gostaria de mantê-lo por mais tempo. Isso pode levar a uma pressão para modificar a regra de mandatos longos com governantes ruins ou mandatos curtos com bons governantes.
- ii. Uso da máquina pública para ganhar as eleições.
- iii. Qualidade informacional do processo eleitoral, que deveria permitir aos eleitores descobrir qual candidato é o melhor. Essa qualidade é definida por duas dimensões: informacional e de comunicação. Enquanto a qualidade de comunicação é afetada pelas manipulações que ocorrem durante a campanha, o aspecto informacional é subdividido da seguinte forma:
 - a. Informação simétrica: informação não disponível para nenhum agente;
 - b. Informação assimétrica – seleção adversa: informação disponível apenas a cada candidato sobre sua qualidade;
 - c. Informação assimétrica – prejuízo moral: informação sobre o esforço que o agente irá realizar quando estiver no cargo.
- iv. O valor de um mandato é proporcional à sua duração. Por conseguinte, um mandato mais curto pode reduzir o esforço que os candidatos farão, possivelmente reduzindo os incentivos de manipulação uma vez

que a realidade será conhecida após a eleição e ele poderá ser retirado no próximo ciclo;

- v. A qualidade do candidato pode variar no tempo. De fato, ele pode aprender no trabalho, tornando-se mais eficiente na produção de bem público, mas também na corrupção e benefícios a grupos privados. Na verdade, a solução de dificuldades ao longo do mandato pode criar dívidas cada vez maiores com a passagem do tempo, levando a maior corrupção.
- vi. A força política do candidato também varia no tempo e não está diretamente ligada à sua habilidade e pode se manifestar, por exemplo, na harmonia entre os poderes. Se há diferenças de visões entre os chefes de diferentes poderes, a relação pode se deteriorar ao longo de mandatos. Essa força política é reforçada nas eleições, quando a vontade popular manifesta apoio a um determinado representante, fortalecendo e diminuindo a resistência ao mesmo.
- vii. O custo da eleição, que é composto pelo custo das campanhas e o custo administrativo de realizar as eleições propriamente ditas;
- viii. Instabilidade e incerteza, provocadas pela ação continuada da oposição para debilitar o representante no cargo, de forma a aumentar a chance de ocupar seu lugar, mas também pelas atitudes do próprio governante.
- ix. Período de maturação de políticas públicas – algumas políticas necessitam de um longo período de maturação. Assim, realizar eleições muito frequentemente pode fazer com que tais políticas não cheguem a ser implementadas em sua totalidade, causando um prejuízo ao público. Mas há o outro lado: se a política não for desejável, a interrupção do projeto pode ser benéfica.
- x. Influência dos eleitores na escolha e implementação das políticas. Se as eleições são muito frequentes, os eleitores acabam tendo uma presença maior na escolha de políticas a serem implementadas. Isso pode ser considerado positiva ou negativamente, dependendo do julgamento de se os eleitores são competentes ou não para julgar bem questões que podem ser de caráter técnico.

3 Plebiscito de destituição: conceito e formas alternativas

Plebiscito de destituição, muitas vezes referido no Brasil pelo anglicismo *recall*, é um mecanismo legal para a destituição, *através do voto*

e antes do término do mandato, de um representante ou agente público. Convém destacar os dois elementos desta definição que distinguem o plebiscito de destituição de outros institutos. É claro que representantes ou agentes públicos são substituídos através do voto quando seus mandatos se encerram, se não são (ou não podem ser) reeleitos. Tais representantes também podem ser destituídos ou terem seus mandatos cassados através de procedimentos judiciais, como a cassação de mandato pela justiça eleitoral, ou legislativos, como o *impeachment*, que também tem caráter fortemente judicial e está ligado a crimes de responsabilidade. Em nenhum desses casos, no entanto, a destituição é definida pelo voto popular antes do final do mandato, o que caracteriza o plebiscito de destituição.

Muitos estados americanos e alguns países, principalmente latino-americanos, adotam o plebiscito de destituição, com diferentes regras e condicionantes. Nesta seção, faremos uma breve revisão das alternativas na definição do instituto, mas não é nosso propósito fazer um repasse da experiência internacional. Para isso, ver Welp e Serdült (2014) e Zimmerman (2013). As seções subsequentes tratarão de analisar as vantagens e desvantagens da proposta com respeito à regra atual (com uma reeleição) e ao mandato único sem reeleição. Mas antes, a próxima subseção justifica a escolha da expressão “plebiscito de destituição” como melhor tradução para *recall* ou *revocatoria*.

3.1 Em busca da melhor tradução para recall

Convém buscar uma tradução adequada para *recall*, *recall election* (ZIMMERMAN, 2013) ou *recall referendum* (WELP, 2017), de forma a evitar o anglicismo. Mesmo que não tivéssemos a preocupação com o uso de nossa língua, ainda assim teríamos de buscar o termo a ser potencialmente usado na Constituição. De fato, esta não poderia incluir em seu texto um termo em inglês, assim como não inclui o largamente usado *impeachment*. Neste sentido, estaríamos seguindo o exemplo dos países de língua espanhola, que não adotam o termo inglês, mas sim *revocatoria* (WELP; SERDÜLT, 2014). Nesta seção, explicaremos as razões pelas quais entendemos que “plebiscito de destituição” é a expressão mais adequada em português para se referir ao instituto.

Em primeiro lugar, convém observar que a decisão de destituir ou não um representante não necessariamente constitui, em si, uma eleição (embora em algumas localidades ocorra uma eleição concomitante, como

na Califórnia). A decisão de destituir pode ser tomada e a eleição ocorrer em data posterior ou até mesmo não ocorrer (nos casos em que assume o vice). Mesmo que a eleição do substituto ocorra no mesmo dia, são decisões distintas. Assim, é conveniente evitar o termo eleição. Como se trata de uma consulta popular sobre um determinado assunto (a destituição do representante), temos duas opções: plebiscito e referendo.

Plebiscito vem do latim *plebiscitum* (NASCENTES, 1955), que significa decreto do povo (TORRINHA, 1942), ou ordem (ou lei) aprovada pela gente comum (plebe). É formada por *plebis*, o genitivo de *plebs* (conjunto de cidadãos romanos que não eram nobres e que originou plebe); e *scitum* (decisão, decreto).⁸ Referendo vem do latim *referendum* (pode-se inclusive usar diretamente o termo em latim), que é uma forma no gerúndio do verbo *refero* (voltar ou tornar a levar). Significa que deve ser levada uma decisão para consideração de uma autoridade (ou o povo). Veja-se por exemplo a expressão *ad referendum*, que significa para consideração ou aprovação posterior por uma autoridade.

Assim, o plebiscito enseja uma determinação feita pelo povo, enquanto o referendo é uma aprovação de algo que já foi definido por outrem e precisa apenas ser confirmado ou referendado. A principal distinção, portanto, é com respeito ao momento em que o povo é chamado a se manifestar: antes ou depois de que um ato tenha sido definido (pelo Congresso, na maioria das vezes). Essa distinção fica muito clara na Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, art. 2º, que define:

Art. 2º (...)

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

No caso em questão, não há ato legislativo prévio que determine a destituição do representante na maioria das formas com o que o instituto tem sido utilizado no mundo. De fato, é muito comum que o *recall* se inicie por um abaixo-assinado de uma fração predeterminada de eleitores,

8 Na verdade, *scitum* também é o participio perfeito neutro do verbo *sciscere*, que significa procurar saber, informar-se, inquirir. Assim, é possível que o significado original de *plebiscitum* esteja mais ligado a procurar saber a vontade do povo, do que propriamente “decreto do povo”, como reporta (TORRINHA, 1942). Agradeço a Rodrigo de Souza Peñaloza por esta interessante observação.

que pedem para que o representante seja destituído. Isso não é um ato legislativo prévio que disponha sobre a destituição em si.⁹ Assim, plebiscito é mais adequado que referendo: não se está pedindo que o povo ratifique nenhuma decisão tomada, mas que decida, em primeira mão, se quer destituir ou não o representante naquele momento.

Estabelecido que se trata de um plebiscito e não referendo, cumpre decidir o complemento: plebiscito de quê? Há várias alternativas: retirada, revogação, remoção, cassação, deposição, destituição. Tais alternativas guardam certa superposição de significados, mas geralmente são empregadas em outras situações. Remover, por exemplo, é muito usada para “transferência” de servidores públicos.¹⁰ Revogação pode se aplicar para normas, por exemplo, e raramente é usada para mandatos.¹¹ Cassação está bem próximo, mas tem uma conotação de punição ou de que algo errado (crime) foi cometido. Deposição também está muito próximo do significado desejado, mas a deposição de um governante lembra golpes, ou seja, fora da ordem legal de um país. Assim, a palavra mais adequada e precisa parece ser *destituição*. Essa palavra vem do latim *destitutio*, e significa ato ou efeito de ser destituído ou demissão, deposição, privação de dignidade ou cargo (PORTO, 2013). Como vemos, não há sentidos listados que sejam diversos do uso que necessitamos.

Naturalmente pode-se considerar também o termo em espanhol, *revocatoria*. A palavra revocatória existe em português como substantivo feminino e como adjetivo. Na primeira forma, significa “documento pelo qual um governo manda retirar o seu representante do lugar que ocupa junto de outro governo” (PORTO, 2013). Vê-se que se quisermos usar revocatória como no espanhol, o substantivo deveria adquirir um sentido ligeiramente diferente. O maior problema, no entanto, é que o substantivo é muito pouco usado e conhecido em português: alguns dicionários nem tem a palavra nessa forma (PRIBERAM, 2021). Como resultado, a palavra revocatória (ou revogatória) sugere mais um adjetivo, não um substantivo. Para conformar a esse uso mais costumeiro, deveríamos então

9 É possível conceber uma situação em que há um ato legislativo prévio e que a população é chamada a *referendar* tal ato. Por exemplo, o legislativo poderia votar a aprovação da destituição do governante e convocar a população a referendar tal decisão. Se os eleitores não concordarem com a decisão do Congresso, naturalmente prevaleceria a vontade do eleitorado e o representante seria mantido.

10 O termo “transferência” deixou de ser usado, após a declaração pelo STF de inconstitucionalidade do respectivo inciso da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, permanecendo “remoção”.

11 Como observamos acima, em espanhol, o uso de *revocatoria* tornou-se comum. Comentamos ao final a possível apropriação do termo para o Português.

adotar a palavra na forma mais natural de adjetivo, mas então teríamos de escolher um substantivo para acompanhá-la. Como argumentamos acima, o substantivo mais adequado seria plebiscito, levando a plebiscito revocatório ou de revogação, mas, como dissemos acima, revogação é mais usado para normas que mandatos. Assim, o uso não seria tão preciso quanto a alternativa apresentada acima. Por todas essas razões, parece-nos que “plebiscito de destituição” é a tradução mais adequada.

3.2 Alternativas na definição do plebiscito de destituição

Há inúmeras alternativas na definição de um plebiscito de destituição. A consideração dessa diversidade amplia a visão sobre a riqueza de detalhes que devem ser estabelecidos para uma implementação com sucesso. Em função das regras que o definem, o plebiscito de destituição pode ser uma boa ou má ideia, trazer benefícios ou criar problemas (WELP; SERDÜLT, 2014). A seguir, introduziremos uma classificação de tais opções, revisando e ampliando a lista de dimensões proposta por Castro (2015). Uma classificação mais restrita é apresentada por Welp (2017). A classificação apresentada abaixo é uma contribuição teórica que vai além da simples observação de casos concretos, ao apontar possibilidades que talvez não tenham sido ainda exploradas, mas cuja consideração pode ser benéfica.

1. Quanto à necessidade de provocação:
 - (a) Automática: não há necessidade de provocação, a realização do plebiscito já está predefinida;
 - (b) Provocada ou iniciada: é necessária a iniciativa de algum agente político, seja um cidadão ou grupo de cidadãos, partidos políticos, ou outras instituições previstas na legislação.
2. Quanto à forma da iniciativa:
 - (a) Direta ou Popular (como mecanismo de democracia direta): quando cidadãos podem solicitar a realização do plebiscito;
 - (b) Indireta: o processo é iniciado por ação de um agente público, uma instituição ou um grupo de instituições ou organizações.¹²
3. Quanto à justificação da iniciativa:
 - (a) Por razão específica – incluindo abuso de poder (especialmente em interesse próprio), decisões administrativas julgadas impróprias e todo

¹² Esta forma é praticada por exemplo em algumas localidades da Argentina (ARQUES, 2014).

tipo de crime ou conduta inadequada. As principais razões usualmente listadas são: prevaricação ou conduta corrupta, inépcia e omissão;

(b) Sem necessidade de justificação específica – quando não há necessidade de definição de fato específico, ou seja, a justificativa é apenas incompetência ou insatisfação popular com o desempenho do representante;

4. Quanto aos requisitos para convocação:

(a) Simples número mínimo de assinaturas – basta que uma petição de plebiscito seja protocolada. O número mínimo de assinaturas pode ser definido como um percentual do eleitorado (por exemplo, 12% do eleitorado na Califórnia) ou da população ou com um número fixo de assinaturas (por exemplo 1.000, em alguns cantões suíços).

(b) Assinaturas com restrição de tempo e/ou local– o pedido precisa ser protocolado na autoridade eleitoral e esta concede um prazo (por exemplo, 30 dias) para a coleta das assinaturas. Se não é reconhecido que o número mínimo foi atingido, pode ser concedida ou não uma prorrogação. Também pode ser exigido que as assinaturas não estejam concentradas em uma ou poucas localidades, exigindo-se um número mínimo de assinaturas em locais diversos;

(c) Podem ser requeridos, além do número de assinaturas, com ou sem restrição de tempo e lugar, provas, testemunhos, documentos, pareceres etc.

5. Quanto aos cargos sujeitos ao plebiscito de destituição:

(a) Para todos os cargos executivos eleitos por voto direto;

(b) Para todos os cargos eleitos por voto direto;

(c) Para todos os cargos públicos, independentemente de terem sido eleitos ou não diretamente.¹³

6. Quanto à aprovação

(a) Semiautomática – quando basta verificar que o número mínimo de assinaturas é atingido e reconhecido;

(b) Condicionada ou sujeita à autorização ou possível impedimento por parte de tribunais ou órgãos legislativos.

7. Quanto à apresentação do plebiscito

13 O estado de Montana, nos EUA, permite o plebiscito de destituição para todos os funcionários públicos, mesmo que não eleitos (ZIMMERMAN, 2013).

- (a) Descritiva – neste caso, a folha de voto contém a descrição dos fatos ou justificativas para o plebiscito de destituição, podendo incluir também a defesa do acusado na folha de voto.
 - (b) Simples – ao eleitor é apresentada tão somente a pergunta se o sujeito do plebiscito deve permanecer em seu cargo ou não.
8. Quanto à decisão de substitutos
- (a) Sequencial – os eleitores são convocados unicamente para decidir se o representante deve permanecer no cargo ou não. Se a decisão for pela destituição, o cargo é ocupado por outro representante público de forma interina (ou o cargo fica vago) e é convocada nova eleição para um substituto;
 - (b) Concomitante – ao mesmo tempo em que é feita a pergunta sobre a destituição, são também votados os candidatos que substituirão o agente, se a destituição for de fato aprovada.
9. Quanto à frequência
- (a) Ilimitada – não há restrições de números de tentativas ou de períodos para os plebiscitos de destituição.
 - (b) Com limites de intervalos entre plebiscitos – se um plebiscito não resulta em destituição se estabelece um limite mínimo de tempo (por exemplo, seis meses) para que novo plebiscito possa ser submetido.
 - (c) Com limites de tempo com respeito ao mandato – por exemplo não se pode apresentar o plebiscito de destituição com menos de seis meses de mandato ou faltando um ano para seu término.
 - (d) Com número máximo de plebiscitos em um mesmo mandato – por exemplo, apenas um plebiscito deste tipo pode ser permitido por mandato, por representante.
 - (e) Com periodicidade pré-definida: nos casos de plebiscitos definidos de forma automática, a periodicidade de sua realização pode ser pré-definida: por exemplo, a cada 2 anos (como propomos aqui).
10. Quanto à obrigatoriedade do voto:
- (a) Facultativo;
 - (b) Obrigatório – esta última opção só tem sentido em países que impõe o voto obrigatório, como é o caso do Brasil. Mas mesmo nestes casos, poder-se-ia estabelecer o voto facultativo especificamente para o plebiscito de destituição, implicitamente assumindo que a não manifestação corresponde a um “não” à destituição, embora isso se

relacione com os requisitos para concretizar a destituição (próximo tópico).

11. Quanto aos requisitos para concretizar a destituição:

(a) Por maioria simples dos votos válidos no plebiscito – essa opção é problemática se o voto não é obrigatório, porque introduz um viés para que haja a destituição;

(b) Pela superação de metade dos eleitores;¹⁴

(c) Pela superação do número de votos alcançados pelo representante na votação anterior (apenas será destituído se o número de votos ultrapassar esse total).

(d) Por outros critérios– pode ser que sejam definidas outras condições para que a substituição ocorra.

12. Quanto à definição do sucessor:

(a) Com mandato provisório de outro agente – por exemplo, o chefe do legislativo assume interinamente e convoca eleições em um prazo definido;

(b) Com passagem do cargo ao vice para completar o mandato;

(c) Com a eleição imediata de um novo representante e a passagem de poder do destituído para o novo.

Como se vê, há muitas alternativas na definição do instituto. Cada uma delas pode ser mais ou menos relevante. Discutiremos alguns dos aspectos relevantes na escolha de cada uma delas na Seção 4 abaixo. Antes disso, porém, cumpre tecer alguns comentários sobre caminhos alternativos para a retirada de um governante: a cassação e o impedimento (*impeachment*).

3.3 Cassação e impedimento

O plebiscito de destituição não é obviamente, a única forma para retirar um governante. Precisamos considerar a cassação do mandato e o impedimento. A cassação do mandato geralmente ocorre por um processo judicial em que se verifica a ocorrência de algum crime, geralmente relacionado à campanha, em que a pena adequada é a retirada do representante do cargo. De natureza um pouco mais política, o impedimento

¹⁴ Esta é a regra em algumas localidades na Argentina e acaba sendo exigente (ARQUES, 2014, p. 163).

também é originado por um crime: o crime de responsabilidade. Assim, em ambos os casos temos um processo com características judiciais. A diferença entre os dois institutos é que o primeiro transcorre exclusivamente na esfera judiciária, isto é, no Poder Judiciário, enquanto o segundo é de competência do Poder Legislativo.

Como evidenciamos acima, o plebiscito de destituição não precisa ter por motivação um crime, de responsabilidade ou não. Não precisa haver sequer a suspeita de tal crime: ele pode ser motivado pela simples insatisfação do eleitorado com seu representante. Dessa forma, os institutos não são substitutos, mas podem atuar de forma complementar. De fato, como sugere Qvortrup (2014), o plebiscito de destituição pode ser uma boa medida quando os contrapesos (controles judiciais e sanções administrativas) não funcionam bem. Como essas condições podem se aplicar bem ao Brasil, introduzir o mecanismo pode ser uma boa medida complementar.

Salientamos o “complementar” porque a introdução do plebiscito não requer o cancelamento dos outros mecanismos. É claro que a possibilidade de aplicação do plebiscito deve diminuir a necessidade de apelar tanto à cassação quanto ao impedimento, por oferecer um caminho potencialmente mais simples para destituir um governante incompetente. No entanto, como os dois outros mecanismos se relacionam a punições por ações relacionadas a crime, é conveniente que permaneçam. Afinal, a lei deve valer para todos, mesmo para governantes que consigam manter elevado nível de aprovação popular que os impeça de serem destituídos pelo voto. Dito isso, reconhecemos que a responsabilidade dos poderes competentes para julgar e condenar por crimes dos governantes é de difícil execução num ambiente de elevado apoio popular. Em todo caso, é possível e conveniente manter os institutos com suas finalidades legais específicas.

4 Um plebiscito de destituição para o Brasil

A seguir detalhamos uma proposta para o plebiscito de destituição do Brasil que nos parece mais adequada. Esse detalhamento será cumprido em duas etapas. Na Subseção 4.1 analisamos as diversas alternativas do plebiscito de destituição levantadas na seção anterior à luz dos critérios discutidos na Seção 2. As reflexões suscitadas nos levam a uma proposta específica, sintetizada na Subseção 4.2.

4.1 Análise das alternativas do plebiscito de destituição

Passamos agora a uma análise das alternativas apresentadas na Subseção 3.2 à luz dos aspectos discutidos na Seção 2, que reproduzimos sinteticamente por conveniência:

- i. Incerteza quanto à distribuição da qualidade dos candidatos (boa/ruim);
- ii. Uso da máquina pública para ganhar as eleições
- iii. Qualidade informacional do processo eleitoral;
- iv. O valor do mandato para o candidato/representante;
- v. Variação no tempo da capacidade do representante produzir bem público;
- vi. Força política diminui ao longo do mandato;
- vii. Custo da eleição;
- viii. Instabilidade e incerteza;
- ix. Período de maturação/implementação de políticas.
- x. Influência dos eleitores na escolha das políticas.

Entre os aspectos listados acima, uma das preocupações centrais quando consideramos a introdução de um plebiscito de destituição é o viii, a instabilidade e incerteza causadas pelo o esforço da oposição em retirar o representante do cargo. De fato, Welp e Serdült (2014) analisam a prática do plebiscito de destituição nos Estados Unidos, América Latina e Suíça e, de forma sugestiva, intitulam seu livro “La Dosis Hace el Veneno”, indicando que o instituto pensado como positivo pode chegar a causar problemas. De fato, sua análise mostra que o desenho das regras do plebiscito de destituição pode determinar um uso excessivo ou, de outro lado, torná-lo praticamente irrelevante. Focando no caso do Peru, Soldevilla (2014) ressalta a importância de levar em conta a governabilidade ao avaliar as consequências de sua adoção.

Feita essa análise geral, passemos a considerar cada uma das alternativas.

1. Quanto à necessidade de provocação

A necessidade de provocação introduz dois fatores que geram instabilidade e incerteza. Primeiro, a mera possibilidade de convocar o plebiscito de destituição faz com que a oposição se mobilize para convocar o plebiscito, sendo de seu interesse opor todos os obstáculos para que este

avance na implementação de sua agenda e na produção de bens públicos, que levariam o governante a ser bem avaliado. Isso gera instabilidade e compromete a governabilidade.

Segundo, o esforço para provocar a realização do plebiscito gera incerteza, uma vez que a convocação pode ocorrer ou não. Enquanto não há certeza de sua realização, investimentos e decisões podem ser adiadas, paralisando projetos que seriam de interesse público.

Estes efeitos são reconhecidos por Castro (2015), mas mesmo assim sua proposta ainda segue a lógica de exigir que o plebiscito seja provocado pela solicitação de cidadãos, através de número mínimo de assinaturas. Esse posicionamento decorreu de não haver sido nem considerada a possibilidade de predefinição dos plebiscitos, isto é, retirar a necessidade de sua provocação, deixando-os automáticos. Pensamos hoje que esta forma é mais conveniente, para evitar os problemas apontados acima e ilustrados vividamente por Soldevilla (2014) no caso do Peru.

2. Quanto à forma da iniciativa:

Mesmo que se abra a possibilidade de convocação através de assinaturas, há pelo menos três problemas a considerar. Por um lado, os líderes da convocação podem se sentir tentados a fraudarem assinaturas, para que o número mínimo seja atingido de qualquer forma. Segundo, o grupo político do representante que se deseja destituir pode exercer pressão política para que seja difícil coletar as assinaturas, ou que se estabeleçam condições muito restritivas na conferência das mesmas. Esta última possibilidade parece ter ocorrido na Venezuela em 2003-2004 (KORNBLITH, 2014). Terceiro, há custos envolvidos com esse método, tanto na coleta de assinaturas quanto na sua conferência. Assim, o procedimento é problemático. É possível conceber que em um futuro próximo, as tecnologias digitais tornem muito mais fácil a verificação da vontade popular, reduzindo os problemas acima mencionados.

A convocação indireta pode também exigir assinaturas de eleitores mesmo que iniciada por um agente público, como foi o caso da tentativa de convocar um plebiscito de destituição do prefeito de Buenos Aires, Anibal Ibarra (ARQUES, 2014, p. 163). No caso de que seja decidida exclusivamente por agentes ou instituições podem ocorrer outros tipos de problema. O mais óbvio é que pode acabar subordinando o representante à vontade dessa instituição. De forma mais concreta, se o Poder Legislativo pode convocar um plebiscito de destituição para o chefe do Poder

Executivo, então este acaba à mercê daquele, a menos que mantenha uma significativa margem de apoio popular. Pode inclusive conceber-se que nestes casos de convocação, o poder que inicia também seja submetido a alguma espécie de plebiscito de destituição. A análise desse jogo é complexa, e não apresentaremos uma análise formal aqui.

3. Quanto à justificação da iniciativa

Da mesma forma que o requisito de assinaturas, pensamos que é preferível a simplificação e não exigir nenhuma justificativa ao instrumento. Soldevilla (2014, p. 13) menciona que, quando há necessidade de justificativa sem que seja necessário prová-la, acaba-se ignorando a necessidade de fundamentar a justificativa. O fato é que é muito custoso provar justificativas. Assim, ao invés de pedi-las, pode-se simplesmente dispensá-las.

4. Quanto aos requisitos para convocação

Seguindo o estabelecido acima, não seria necessário estabelecer requisitos para convocação, uma vez que esta estaria previamente estabelecida.

5. Quanto aos cargos sujeitos ao plebiscito de destituição

No caso do Brasil atual, sem modificação de regras, parece ser necessário que o plebiscito de destituição fique restrito ao Poder Executivo. A razão disso é que, exceto para senadores a cada 4 anos (quando apenas uma vaga está disponível por estado), o Poder Legislativo não é eleito por voto majoritário simples. Membros do Legislativo municipal, estadual e federal são eleitos por voto proporcional. A principal razão de ser de votos proporcionais é permitir que sejam eleitos representantes de minorias. Não tem muito sentido que um representante seja eleito por votos de uma parcela pequena do eleitorado, mas seja destituído por todos. Isso daria a maiorias o poder de descartar representantes de minorias. Isso nos parece problemático.

Um caminho que nos parece mais adequado é introduzir primeiro o voto distrital ou, pelo menos, o distrital misto (com uma parte dos deputados eleitos de forma proporcional). Cada distrito teria assim um único representante eleito de forma majoritária. Esse representante poderia sofrer um plebiscito de destituição da mesma forma que representantes eleitos para o Executivo.

Finalizamos com uma discussão sobre outros oficiais públicos não eleitos: por exemplo, poder-se-ia considerar a destituição de um secretário

de estado específico. Mas é muito mais fácil pressionar o chefe do Executivo para que o demita. Além do mais, há o custo de realizar o plebiscito, o que nos sugere ser melhor evitar essa possibilidade.

A realização de plebiscitos de destituição para juízes é ainda mais complicada. Embora alguns estados americanos permitam que juízes sejam destituídos, a prática é muito mais controversa, porque tem implicações para a independência dos juízes. Por essa razão, preferimos não considerar essa possibilidade no momento.

6. Quanto à aprovação

Como a convocação é predefinida na concepção exposta, não há necessidade de aprovação.

7. Quanto à apresentação do plebiscito

A apresentação deverá ser simples, uma vez que não há justificativas necessárias.

8. Quanto à decisão de substitutos

Concebemos uma forma especial de decisão sobre o substituto, em dois turnos, como é comum nas eleições atuais no Brasil. Isso permite introduzir o instituto com o mínimo de modificações em relação às regras atuais. Levando-se em conta todos os fatores discutidos acima, é interessante dar certa vantagem ao representante no cargo, para que consiga realizar políticas de mais longo prazo e reduzir a instabilidade e incerteza que todo o processo demanda. Ao mesmo tempo, escolhe-se o substituto na forma com que já estamos acostumados. O processo que propomos é detalhado a seguir.

No primeiro turno, ocorre o plebiscito de destituição. Cada eleitor terá a oportunidade de dizer “sim” ou “não” à destituição. Aos que disserem “sim”, será em seguida oferecida a oportunidade de votar em quem seria seu candidato preferido para substituir o governante a ser destituído.

Se o “não” à destituição ganha, então o governante é mantido e se encerra o processo. Se o “sim” à destituição vence, haverá um segundo turno, entre o governante e o oponente mais votado. Esse segundo turno ocorre normalmente, seguindo as regras atuais: quem tiver a maioria dos votos válidos fica no poder.

Uma primeira observação é que o resultado do plebiscito de destituição pode ser “sim”, mas o governante ainda assim pode permanecer no cargo, se vencer o segundo turno. Assim, ele tem “duas chances” de

permanecer no cargo, o que é uma vantagem conferida pelo fato de ter sido já eleito anteriormente. Essa vantagem tem o objetivo de reduzir as incertezas e promover a estabilidade, colocando a “barra um pouco mais alta” para que ocorra a destituição. No entanto, essa é possível e até provável, caso o governante seja ruim. Por outro lado, um bom governante deve ser capaz de sobreviver ao processo sem problemas.

Cabem agora algumas justificativas a esse desenho. Em primeiro lugar, note que a possibilidade de votar no possível substituto é dado apenas a quem votar pelo “sim”. Se permitíssemos que os que votam “não” também votassem no possível oponente, criaríamos um incentivo para manipulação. De fato, os apoiadores do representante no cargo poderiam votar no “não” e, em seguida, votar no oponente mais fraco. Dessa forma, estariam contribuindo para que não houvesse o segundo turno e, ao mesmo tempo, caso este ocorresse, isto é, caso o “sim” ganhasse, o representante poderia ter de enfrentar seu oponente mais fraco. Convém evitar esse tipo de manipulação.

A segunda justificativa importante que precisamos dar diz respeito a porque dar a possibilidade de que o representante participe do segundo turno. Por que não restringir aos dois mais votados oponentes, uma vez que a população já se manifestou pela destituição? A justificativa para isso vem da teoria de escolhas sociais. Simplesmente, é possível que o representante sujeito ao plebiscito seja o segundo melhor para uma grande parte do eleitorado, mas nenhum entre os preferidos é majoritário. Se todos os eleitores votarem de acordo com suas preferências e não de forma estratégica, o representante pode ser destituído. Um exemplo pode ilustrar essa situação. Considere que o plebiscito de destituição de A, onde B e C são candidatos a substituí-lo. O eleitorado se divide em 3 segmentos, 1, 2 e 3, com as seguintes preferências: apenas 25% preferem A e tem preferência $A > B > C$; 35% tem preferência $B > A > C$ e 40% tem preferência $C > A > B$. A tabela abaixo ilustra essa distribuição. Vamos assumir, para essa ilustração, que os segmentos votam de acordo com sua preferência real, sem comportamento estratégico na votação.

Tabela 1 – Exemplo de distribuição de preferência entre candidatos

Segmentos do Eleitorado:	Seg. 1	Seg. 2	Seg. 3
% do eleitorado total	25%	35%	40%
Candidato preferido	A	B	C

2º candidato preferido	B	A	A
Candidato rejeitado	C	C	B

Se fizermos apenas o plebiscito de destituição com um segundo turno entre os candidatos mais votados o resultado é que A é destituído (segmentos 2 e 3 votam pela destituição, totalizando 75% do eleitorado) e ocorre um segundo turno entre os candidatos B e C. Acaba ganhando o candidato B, apesar de ser preferido por uma porção menor do eleitorado, já que o segmento 1 rejeita o candidato C e prefere B, votando junto com o segmento 2.

Se fizermos o plebiscito de destituição sem segundo turno, apenas com os mais votados (mais ou menos como ocorreu na Califórnia em 2003), o candidato C é escolhido, porque tem mais votos (40%). Note que o candidato C é o mais rejeitado entre todos os eleitores, com um total de 60% de rejeição.

Seguindo o procedimento proposto acima, o “sim” vence o plebiscito de destituição e o candidato C é o mais votado, indo para o segundo turno. No segundo turno, os segmentos 1 e 2 preferem o candidato A e este é mantido no poder com 60% dos votos, mesmo após ter “perdido” o plebiscito. As regras dão uma vantagem ao candidato A, que está no poder, por garantir que ele poderá disputar o segundo turno. Isso favorece a estabilidade e a governabilidade.

É importante observar o seguinte: em qualquer caso em que haja um candidato estritamente preferível (pela maioria do eleitorado) ao representante que está no cargo, este será destituído e o candidato preferível será eleito. Assim, as regras preservam um pouco de estabilidade, mas ao mesmo tempo permitem que o eleitorado sempre possa escolher o melhor candidato em cada momento.

9. Quanto à frequência

Sendo adotado de forma automática, cabe agora escolher a periodicidade de sua realização. Levamos em conta o custo das eleições, para que não sejam maiores do que atualmente, quando temos eleições a cada 2 anos (alternadamente, municipais e estaduais/federal). Neste caso, sugerimos a periodicidade a cada 2 anos, pelo tempo que durar o mandato.

Pode-se pensar em esquemas mais complexos. Por exemplo, poder-se-ia marcar o plebiscito apenas uma vez, para um ano após a eleição. Este formato poderia fazer sentido se um ano fosse suficiente para descobrir a qualidade do governante e esta não sofresse grande variação ao longo do resto do mandato. Mesmo assim, haveria um complicador: o restante do

mandato seria mais longo, sendo de grande valor para o representante, que poderia se esforçar excessivamente para passar pelo plebiscito no primeiro ano, decaindo seu esforço de produção de bens públicos após isso. Além do mais, provocaria a realização de plebiscitos em anos em que não ocorrem eleições atualmente no Brasil.

Outra opção seria alterar os mandatos para 6 anos, realizando o plebiscito a cada 3 anos. Essa opção exige definir o que aconteceria com os mandatos parlamentares. Seriam também estendidos? Não é claro que isso seja desejável. Além de ter várias implicações, parece-nos melhor ter um mandato de 8 anos com plebiscitos de destituição aos 2, 4 e 6 anos, do que um mandato de 6 anos com apenas uma consulta aos 3.

10. Quanto à obrigatoriedade do voto:

Em princípio poder-se-ia aproveitar a reforma constitucional necessária a instituir o plebiscito de destituição e já introduzir o voto facultativo. Mas isso não é necessário: é um assunto ortogonal à introdução ou não do plebiscito e, portanto, deixamo-lo não especificado.

11. Quanto aos requisitos para concretizar a destituição:

Tais requisitos já foram discutidos no item 8 acima e não precisamos voltar aos mesmos.

12. Quanto à definição do sucessor:

Em princípio, o representante destituído poderá ficar no cargo até o momento de passar o cargo a seu sucessor, tal como ocorre atualmente nos casos em que um governante não consegue se reeleger.

4.2 Proposta de plebiscito de destituição para o Brasil

A partir da discussão acima, estamos agora em condições de especificar as regras propostas para um plebiscito de destituição no Brasil, restrito aos chefes do Poder Executivo nos níveis municipal, estadual e federal.

(a) Todos os governantes (prefeitos, governadores e presidentes) serão eleitos para mandatos de 8 anos, não renováveis.

(b) A cada 2 anos (portanto, nos anos 2, 4 e 6 dos mandatos), os eleitores terão a oportunidade de decidir em plebiscito, se querem destituir ou não o governante.

(c) Os que votarem “não” à destituição não se manifestam mais. Os que votarem “sim” à destituição deverão votar em seguida em um candidato para o substituir.

(d) Se o “não” tiver a maioria dos votos, o governante é mantido no cargo. Se o “sim” tiver a maioria dos votos, ocorrerá um segundo turno entre o governante e o candidato mais votado entre os que votaram “sim”. Quem obtiver a maioria dos votos válidos neste segundo turno será o governante a partir de então.

(e) Se o governante completar os oito anos sem sofrer destituição, ocorrerá eleição com dois turnos, como atualmente.¹⁵

Como se pode ver, este é um mecanismo bastante simples e que introduz modificações mínimas no formato atual. Por um lado, temos a mesma duração máxima total de 8 anos, como no sistema existente de dois possíveis mandatos consecutivos de 4 anos com uma reeleição. Por outro lado, ao invés de uma única consulta popular aos 4 anos, temos três: aos 2, 4 e 6 anos de governo. Esse aumento na consulta popular é compensado com uma ligeira modificação na regra em relação à reeleição, que efetivamente apenas garante que o governante já esteja “garantido” no segundo turno. É uma pequena vantagem em troca de uma consulta mais constante. Como resultado, o povo ganha a possibilidade de destituir em pouco tempo (apenas 2 anos) um governante ruim, ao mesmo tempo que garante um período de estabilidade política para um governante bom. Note-se que a renovação periódica do apoio popular pode, na verdade, agir na direção de aumentar a estabilidade.

Outra observação útil é que governos de apenas dois anos, como Itamar Franco (1992-1994) e Michel Temer (2016-2018) foram capazes de concretizar alguns avanços políticos e gerenciais na administração do Estado brasileiro e com impactos duradouros.

Uma comparação mais detalhada com os outros mecanismos é discutida a seguir.

5 Comparação das alternativas

Apresentamos agora uma comparação das três alternativas consideradas neste artigo: o mandato único de 5 anos, a situação atual com reeleição e a proposta de plebiscito de destituição descrita acima.¹⁶

15 Note que se alguém for eleito após a destituição de outro governante, conforme o item (d) acima, terá também 8 anos, ou seja, não entrará para “completar” o mandato anterior.

16 Omitimos a consideração da alternativa de um mandato único de 6 anos, porque as observações são em geral similares à opção do mandato único de 5 anos, embora com efeitos mais pronunciados.

Para isso, utilizamos os aspectos introduzidos na Seção 2 e fazemos uma comparação das alternativas com respeito a cada um desses aspectos. Devemos notar que tal avaliação é limitada porque toma cada uma das dimensões isoladamente e não permite agregá-las, de forma a levar em conta os prós e contras relativos de cada aspecto. Uma avaliação mais satisfatória deveria ser feita com um modelo econômico-matemático que levasse em conta todas as variáveis relevantes (ou pelo menos uma parte delas) e estabelecesse relações entre elas. Tal análise idealmente incluiria conceitos de teoria de jogos, mas poderia se tornar muito complexa. Deixamos o desenvolvimento de uma análise desse tipo para futuros trabalhos. Ao invés disso, apresentamos aqui uma análise qualitativa, que tem a vantagem de ser de fácil compreensão.

A Tabela 2 abaixo lista em colunas as três alternativas citadas e nas linhas os critérios discutidos na Seção 2. Em cada célula, fazemos uma avaliação das alternativas marcadas na coluna, com respeito ao critério definido na linha.

Tabela 2 – Comparação das 3 alternativas com respeito aos aspectos discutidos na Seção 2

#	Aspecto:	Mandato único de 5 anos	<i>Status quo</i> – mandato de 4 anos com 1 reeleição	Proposta de plebiscito de destituição descrita acima
i	Incerteza com respeito à qualidade dos candidatos (boa/ruim)	Esta opção é a mais arriscada: se candidatos ruins são selecionados, tem-se de tolerá-lo por mais tempo.	Esta opção é intermediária: “sofre-se” com representantes ruins por 4 anos.	Esta opção é a que permite lidar melhor com esse risco, pelo curto intervalo entre consultas.

ii	Uso da máquina pública	Como o representante eleito não concorre à reeleição, não pode usar a máquina pública para se beneficiar. Esta opção evita, portanto, este problema.	No período da reeleição, é possível usar a máquina pública com fins eleitorais.	A máquina pública pode ser usada a cada consulta. No entanto, se isso for custoso para a sociedade, o uso excessivo pode acabar diminuindo a produção de bens públicos, o que limita a eficácia dessa estratégia. Ou seja, se a máquina pública for abusada num ano, seu uso posterior acaba prejudicado. Como há 3 consultas ao longo de um mandato, o efeito geral pode ser mitigado.
iii	Qualidade informacional do processo eleitoral	Como as eleições ocorrem com grande intervalo, o povo pode “esquecer” manipulações ocorridas muito tempo no passado. Assim, a qualidade informacional das eleições pode ser prejudicada pela falta de punição por distorcer informações.	Um intervalo de 4 anos pode ser longo demais para que manipulações ocorridas na eleição anterior sejam suficientemente relevantes para levarem o eleitor a punir os candidatos que a fazem.	O período curto de 2 anos permite que o eleitor mantenha uma lembrança mais presente de episódios em que foi “enganado” durante a eleição anterior, tornando mais plausível a punição de tal comportamento. Isso pode levar a eleições com maior qualidade informacional.
iv	O valor do mandato para o candidato	Como o mandato é mais longo, seu valor é maior. Assim, há forte incentivo a manipular informações/ resultados para ganhar a eleição.	O período de 4 anos é ainda um período longo e de alto valor.	Como a consulta popular é mais frequente, o mandato tem menor valor e, portanto, há menor incentivo a manipulações.
v	Variação no tempo da capacidade do representante produzir bem público	Se esta variação é expressiva, esta é a pior opção, porque não se muda o governante durante um longo período.	Novamente esta é uma opção intermediária.	A frequência das consultas faz com que se controle melhor a possível deterioração da qualidade.

vi	Força política diminui ao longo do mandato	A longa duração do mandato aumenta a probabilidade de que a força política realmente diminua, causando problemas e instabilidades.	Um mandato de 4 anos já é suficientemente longo para observar decréscimo na força política de um governante.	A ocorrência de uma consulta em 2 anos pode revivificar a força política do representante (se o mantém) ou substituí-lo por outro mais apropriado.
vii	Custo da eleição	Esta opção é preferível por tornar as eleições menos frequentes, mas precisa ser coordenada com a definição de mandatos legislativos.	Esta opção é provavelmente melhor neste aspecto, pois eleições para todos os cargos ocorrem cada 4 anos.	Esta opção não aumenta o número de eleições atuais (que continuam ocorrendo a cada 2 anos), mas pode aumentar o custo da campanha nessas eleições, por envolver mais cargos.
viii	Instabilidade e incerteza política	Por um lado, a instabilidade pode ser alta, porque muitos eventos podem ocorrer no período de 5 anos. Por outro, as oposições podem ficar mais tranquilas por saber que tem de esperar o ciclo de 5 anos. ¹⁷	Temos visto que o sistema atual não evitou a ocorrência de instabilidades e incerteza política.	Esse instituto pode ajudar a resolver crises políticas num horizonte mais curto (2 anos), mas pode também fomentar uma oposição mais aguerrida e, portanto, mais instabilidade.
ix	Período de maturação/ implementação de políticas	Pode ser favorável um mandato mais longo se as políticas implementadas são realmente as preferidas pela sociedade.	É possível que quatro anos seja um período muito curto para a implantação de uma política vantajosa, mas com frutos no longo prazo.	Se por um lado não favorece políticas com frutos de longo prazo, o viés pela manutenção do governante mitiga esse problema. Por outro lado, se as políticas implementadas são ruins no longo prazo, o povo pode interromper sua implantação.

¹⁷ Isso não é inteiramente garantido, uma vez que a oposição pode tentar retirar o representante por meio de procedimentos de *impeachment*.

x	Influência dos eleitores na escolha das políticas	Essa é a opção com menor influência do eleitorado sobre as escolhas das políticas: uma vez eleito o governante, não há revisão da decisão.	Os eleitores têm alguma influência por causa da reeleição.	É a opção que apresenta maior influência dos eleitores nas políticas a serem adotadas. Isso pode ser considerado bom ou ruim, dependendo de cada um, avaliando a sabedoria do eleitor em exercer tal influência.
---	---	--	--	--

Como vemos acima, cada uma das alternativas apresenta vantagens e desvantagens. Sem um modelo (matemático) que permita agregarmos tais diferentes aspectos em uma medida mais sintética, a comparação acaba dependendo de fatores subjetivos. Em particular, a experiência e os gostos pessoais são em grande parte responsáveis pela valorização que cada um faz dos diferentes aspectos. É verdade que mesmo um modelo formal não eliminaria o elemento subjetivo, uma vez que ao final seria necessário atribuir uma hierarquia de valores às consequências finais, além de especificar parâmetros ligados à aversão ao risco, por exemplo com respeito à qualidade do representante eleito. No entanto, a função de um modelo formal não seria exatamente eliminar o componente subjetivo, mas sintetizar os diversos fatores em conjunto, para tornar mais clara sua interação.

Mesmo sem contar com tal ferramenta, podemos tentar fazer uma síntese do apontado acima. Em várias dimensões, o plebiscito de destituição é superior. Mas especificamente, cinco dos dez critérios estabelecem a seguinte ordem de preferência: plebiscito de destituição é melhor do que reeleição, que é melhor do que um mandato único mais longo; são eles: *i*) incerteza quanto à qualidade dos candidatos; *iii*) qualidade informacional do processo eleitoral; *iv*) valor do mandato para o candidato; *v*) variação temporal da capacidade de produzir bem público; e *vi*) diminuição da força política ao longo do mandato. O plebiscito de destituição é possivelmente pior em dois critérios: *ii*) uso da máquina pública para ganhar eleições e *vii*) custo das eleições. No entanto, como apontado acima, a magnitude e relevância de tais efeitos é questionável com respeito ao plebiscito de destituição, já que há fatores mitigadores. Finalmente, três critérios são de difícil avaliação e necessitam de maiores estudos: *viii*) instabilidade e incerteza política; *ix*) período de maturação de políticas públicas; e *x*) influência dos eleitores na escolha de políticas.

Para cada um desses três últimos fatores, há aspectos positivos e negativos em cada uma das alternativas. O veredicto final depende muito de como tais fatores interagem e de como as preferências subjetivas valorizam cada um dos efeitos. Em todo caso, deixamos consignados aqui nossa avaliação de que o resultado geral é positivo na direção do plebiscito de destituição, principalmente pela redução da incerteza sobre a qualidade dos candidatos (aspecto *i*), provavelmente o mais relevante de todos.

5.1 Democracia direta versus democracia representativa

Concluimos esta seção com alguns breves comentários sobre o confronto entre duas concepções importantes de democracia: a democracia direta e a representativa. Essas duas concepções têm defensores e opositores, e levam a formas essencialmente distintas de avaliar sistemas políticos. Como já comentamos, usualmente o plebiscito de destituição é classificado como um mecanismo de democracia direta, porque está geralmente associado à manifestação da vontade de eleitores através da coleta de assinaturas que definam sua convocação. Na formulação que apresentamos aqui, esse componente é extremamente atenuado, porque não há necessidade de que assinaturas sejam recolhidas: a realização dos plebiscitos já fica preestabelecida e não depende da atuação de ninguém. Essa característica reduz o conflito que se poderia gerar na avaliação dentro dessas duas perspectivas.

Por outro lado, a perspectiva representativa se baseia em geral em duas críticas. Primeiro, a mais simples, diz respeito ao questionamento da capacidade do eleitor de fazer escolhas racionais, com respeito a seus próprios interesses de longo prazo. Segundo, há a crítica mais sutil que advém da teoria da escolha social, que já estabeleceu de maneira bastante clara as limitações da possibilidade de agregar de uma forma coerente escolhas de múltiplos eleitores, todos eles racionais. Uma excelente discussão sob esse segundo aspecto é feita por Riker (1988).

Com respeito à primeira crítica, se levada ao extremo, temos uma crítica à própria democracia. De fato, se se questiona a possibilidade de os eleitores escolherem seus governantes, nega-se a essência mesma do sistema democrático. De qualquer forma, assumir que eleitores cometem erros na escolha de seus governantes não implica que devemos reduzir suas oportunidades de escolhê-los. Pelo contrário, deveríamos facilitar as condições para corrigir tais erros. Realizar consultas públicas mais

frequentes como propomos aqui facilita a correção dos erros anteriores de escolha, que podem ocorrer mesmo com eleitores racionais, mas não perfeitamente informados, como discutimos anteriormente.

Há uma resposta interessante à segunda crítica. A teoria da escolha social aponta problemas apenas quando há pelo menos *três* alternativas a cada momento em que se faz a escolha. Quando há apenas duas alternativas, a agregação das preferências não encontra problema algum. O plebiscito de destituição é na verdade inspirado na vantagem de reduzir as decisões do eleitorado a duas alternativas em cada um de seus momentos. Em primeiro lugar, há apenas a opção de destituir ou não o governante. No segundo turno que ocorre caso o “sim” ganhe, também há apenas duas alternativas: o governante que está no cargo ou o oponente selecionado na primeira etapa. Assim, com duas alternativas, não há problema algum de agregação de preferências racionais.¹⁸ É claro que isso não resolve inteiramente o problema, uma vez que ainda há uma fase com mais de três alternativas: a escolha do oponente que vai disputar o segundo turno com o governante. Mas esse é um problema presente em qualquer escolha de qualquer governante no mundo. Assim, essa segunda crítica não tem relevância para o plebiscito de destituição. Pelo contrário, este é particularmente virtuoso com respeito a este aspecto.

6 Discussão sobre aspectos de implementação

A implementação exige uma emenda constitucional. Ela precisaria ser aprovada pela Câmara e pelo Senado até o ano anterior de sua implementação. Uma definição que deverá ser tomada pelo Congresso nesse processo é se a regra se aplicará já à eleição seguinte (caso os governantes no poder tenham direito à reeleição), isto é, garantindo-lhes o direito de simplesmente sofrer o plebiscito de destituição e colocando-os automaticamente no segundo turno ou aplicar as regras apenas para os que forem eleitos depois da aprovação da emenda, como parece mais adequado.

Entendemos que a regra do plebiscito de destituição como proposta pode ser atrativa para os congressistas que terão de aprová-la, porque lhes dará oportunidade de concorrer a cargos no Executivo sem a perda de seus

¹⁸ Esse ponto é um pouco técnico, mas é bem explorado na teoria da escolha social. Uma boa discussão se encontra em Riker (1988) ou, de um ponto de vista mais formal, Austen-Smith e Banks (1999).

mandatos. De fato, Senadores e Deputados poderão se apresentar como candidatos a substituir um Governador por exemplo e, se perderem a eleição, permanecer em seus cargos. Atualmente, se decidirem concorrer ao governo estadual acabam perdendo a oportunidade de se reelegerem como Deputados (ou Senadores, se estiverem ao fim de seu ciclo de 8 anos). Dessa forma, a mudança confere aos congressistas uma vantagem sobre as regras atuais, por abrir maiores oportunidades de cargos em disputa.

Para os Prefeitos e Governadores a mudança também pode ser favorável. Por exemplo, pode-se permitir que um Prefeito se apresente como uma alternativa ao governo estadual sem ter de deixar seu cargo, assim como não precisa deixar seu cargo para concorrer à reeleição. É claro que esta é uma permissão que deverá ser prevista na regulamentação do instituto e podemos vislumbrar que suscitará debates e enfrentará oposição, mas assumamos que seja definido dessa forma, para efeito de análise de suas consequências.¹⁹ Uma hipótese similar pode ser feita com respeito a Governadores, que poderiam se apresentar como opções ao cargo de Presidente sem deixar seus mandatos caso não sejam escolhidos. Esse aumento de opções pode lhes parecer benéfico. Um dos efeitos disso é aumentar as possibilidades de ascensão dos representantes eleitos, o que cria, naturalmente, um incentivo a que se esforcem mais em seu desempenho para serem premiados pelos eleitores.

É claro que governantes ruins não seriam beneficiados por essa mudança e poderão ser prejudicados, já que acabarão tendo seus mandatos possivelmente encurtados. No entanto, como argumentamos acima, um representante será destituído apenas se houver outro candidato que seja considerado melhor pelo eleitorado. Para que um representante considere que essa mudança lhe seja negativa, deverá pensar que é pior ou que exista outro preferido pelo eleitorado. É claro que esse risco existirá para eles, mas suspeitamos que a autoconfiança usual dos seres humanos, presente também no meio político, fará com que esse risco seja depreciado em cada caso individual.²⁰ Como resultado, conjecturamos que essa mudança também receberá apoio de boa parte dos governantes

19 Se não for permitido que um prefeito se apresente como alternativa ao governo estadual sem deixar o cargo, temos apenas a manutenção do status quo e a introdução do plebiscito de destituição não acarreta nenhuma mudança neste aspecto.

20 Essas considerações não excluem, naturalmente, que governantes se oponham à mudança por considerações de outra ordem e não necessariamente seu interesse particular.

eleitos.

Se é percebida como benéfica pelos políticos, pode-se desconfiar que seria prejudicial ao povo. Essa concepção de jogo de soma-zero não se aplica ao caso, no entanto. Em primeiro lugar, argumentamos acima que em grande parte os governantes a apoiariam por um viés de excesso de confiança, ainda que acabem sendo destituídos mais frequentemente do que conseguiriam avaliar. Mas o efeito mais importante para o povo é que *mais candidatos poderiam se apresentar a cada campanha*. Este efeito, que não é óbvio à primeira vista, tende a melhorar a possibilidade de que bons candidatos estejam disponíveis a cada eleição. Se há mais candidatos, é mais provável que exista pelo menos um bom entre eles. Isso pode representar um ganho indireto de elevado valor para o público pela introdução do plebiscito de destituição como propomos.

É claro que há desvantagens nesse instituto, como apontamos acima, e estas desvantagens joguem um papel importante para evitar que políticos apoiem sua introdução. Nas discussões em torno das ideias apresentadas por Castro (2015), foi possível encontrar congressistas que se opunham ao instituto principalmente pela consideração da dimensão *ix* citada acima, isto é, pelo receio de que essa mudança fortaleceria sobremaneira a influência dos eleitores sobre a escolha das políticas públicas, talvez favorecendo o populismo. Esse risco existe, como já assinalamos. No entanto, a proposta apresentada aqui envolve uma componente de democracia direta muito limitada, restrita à destituição do governante. Dessa forma, esse receio pode ser mitigado. Ademais, a questão depende um pouco de preferências subjetivas e é difícil prever como estas se encaminharão.

7 Conclusão

Desde sua redemocratização, o Brasil já passou por inúmeras crises políticas. Sofremos as incertezas e ansiedades de dois *impeachments*, além de o primeiro presidente (Sarney) ter ficado extremamente enfraquecido nos seus últimos anos de governo. Mesmo os dois outros presidentes eleitos que não foram impedidos, sofreram suas próprias crises (a campanha “Fora FHC” e o escândalo do Mensalão). Nestes momentos, a falta de autoridade do governo, a má vontade da população e a incerteza política complicam sobremaneira uma situação que por si só já seria sofrida e dolorosa.

O principal mecanismo para lidar com tais crises – o impeachment – não é formalmente adequado para resolver conflitos políticos, mas sim crimes de responsabilidade. Além do mais, como assistimos durante 2015 e 2016, todo o processo que leva ao impedimento é altamente tumultuado, demorado e custoso. Assim, é desejável contar com um mecanismo mais apropriado para a avaliação da qualidade da gestão. O plebiscito de destituição é uma alternativa a ser considerada. Ao propô-lo, este artigo contribui a promover o necessário debate para que a sociedade encontre as melhores regras para seu sistema político.

Referências

ARQUES, Facundo. Argentina: una herramienta de los gobernados en manos de los gobernantes. *In*: WELP, Yanina; SERDÜLT, Uwe (org.). **La dosis hace el veneno: análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza**. [s.l.: s.n.]. p. 159–186.

AUSTEN-SMITH, David; BANKS, Jeffrey S. **Positive political theory**. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1999. v. 1

BARRO, Robert J. The Control of Politicians: An Economic Model. **Public Choice**, [S. l.], v. 14, p. 19–42, 1973. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/30022701>.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reeleição e crises. **O Estado de São Paulo**, [S. l.], 2020. a. Disponível em: <https://www.psd.org.br/acompanhe/artigos/reeleicao-e-criises-por-fernando-henrique-cardoso>. Acesso em: 25 abr. 2021.

CARDOSO, Fernando Henrique. **FHC faz mea-culpa e afirma que emenda que permitiu reeleição foi um erro**, 2020. b. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/09/06/fhc-faz-mea-culpa-e-afirma-que-emenda-que-permitiu-reeleio-foi-um-erro.ghtml>. Acesso em: 25 abr. 2021.

CASTRO, Luciano I. De. PLEBISCITO DE DESTITUIÇÃO, APERFEIÇOAMENTO DA DEMOCRACIA. **Professare**, v. 4, n. 1, p. 41–84, 2015. DOI: 10.33362/professare.v4i1.648. Disponível em: <https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/professare/article/view/648>. Acesso em: 25 jun. 2021.

DAL BÓ, Ernesto; ROSSI, Martín A. Term length and the effort of politicians. **The Review of Economic Studies**, [S. l.], v. 78, n. 4, p. 1237–1263, 2011.

ESTADÃO CONTEÚDO. **Maioria dos partidos indica apoio ao fim da reeleição - Política - Estado de Minas**. 2020. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/09/15/interna_politica,1185559/maioria-dos-partidos-indica-apoio-ao-fim-da-reeleicao.shtml. Acesso em: 24 jun. 2021.

GERSBACH, Hans; JACKSON, Matthew O.; TEJADA, Oriol. **Optimal Term-Length and the Structure of Democracy**. [s.l.: s.n.].

KORNBLITH, Miriam. Venezuela: polarización, revocatoria y después. *In*: LA DOSIS HACE EL VENENO: ANÁLISIS DE LA REVOCATORIA DEL MANDATO EN AMÉRICA LATINA, ESTADOS UNIDOS Y SUIZA 2014, **Anais [...]**. [s.l.: s.n.] p. 111–133.

NASCENTES, Antenor. **Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Livraria Acadêmica, 1955. Disponível em: https://scholar.google.com/scholar?hl=en&as_q=dicionario+etimologico+da+lingua+portuguesa+nascentes&btnG=.

PORTO. **Grande Dicionário da Língua Portuguesa**. [s.l.: s.n.].

PRIBERAM. **Dicionário Online Priberam de Português**. 2021. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/revocatória>. Acesso em: 26 jun. 2021.

QVORTRUP, Matt. La experiencia estadounidense de 1776 a 2012. *In*: LA DOSIS HACE EL VENENO: ANÁLISIS DE LA REVOCATORIA DEL MANDATO EN AMÉRICA LATINA, ESTADOS UNIDOS Y SUIZA 2014, **Anais [...]**. [s.l.: s.n.] p. 207–224.

RIKER, William H. **Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice**. [s.l.] : Waveland Pr. Inc., 1988. Disponível em: https://www.amazon.com/Liberalism-Against-Populism-Confrontation-Democracy/dp/0881333670/r_1_1?dchild=1&keywords=riker+liberalism&qid=1624747919&sr=8-1. Acesso em: 26 jun. 2021.

SMART, Michael; STURM, Daniel M. Term limits and electoral

accountability. **Journal of public economics**, [S. l.], v. 107, p. 93–102, 2013.

SOLDEVILLA, Fernando Tuesta. Perú: entre la participación y la gobernabilidad local (1997-2013). *In: La dosis hace el veneno: análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. [s.l.: s.n.]. p. 7–30.

TORRINHA, Francisco. **Dicionário Latino Português**. 2. ed. Porto: Junta Nacional de Educação, 1942.

WELP, Yanina. Recall referendum around the world: origins, institutional designs and current debates. *In: The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*. [s.l.] : Routledge, 2017. p. 451-463.

WELP, Yanina; SERDÜLT, Uwe. **La dosis hace el veneno: análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza**. [s.l.] : Instituto para la Democracia del CNE, 2014.

ZIMMERMAN, Joseph F. **The recall: Tribunal of the people**. 2nd ed ed. [s.l.] : SUNY Press, 2013.

A INFLUÊNCIA DO DINHEIRO NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS CUSTOS FINANCEIROS NAS CAMPANHAS POLÍTICAS DOS DEPUTADOS FEDERAIS ELEITOS NO RIO DE JANEIRO EM 2014 E 2018

Gabriel Guimarães de Souza¹

Rafaella Salles Lopes Gomes²

Resumo: Em 2015, por uma atuação do Judiciário brasileiro, proibiu-se o financiamento por pessoa jurídica para campanhas eleitorais e instalou-se o limite de gastos nas eleições. Esse artigo visa discutir o impacto do dinheiro nas eleições dos Deputados Federais eleitos no estado do Rio de Janeiro nos anos de 2014 e 2018 de maneira analítica e quantitativa. Com isso, identificamos que houve um barateamento das campanhas eleitorais dos deputados fluminenses eleitos, uma diminuição do custo do voto e uma concentração de recursos públicos nas campanhas daqueles que tentaram a reeleição em 2018.

Palavra-chave: Financiamento Eleitoral; Campanhas Políticas; ADI 4650/DF; Ciência Política e Administração Pública.

Abstract: In 2015, due to a performance by the Brazilian Judiciary, financing by legal entities for electoral campaigns was prohibited and the spending limit in elections was installed. This article aims to discuss the impact of money on the elections of Federal Deputies elected in the state of Rio de Janeiro in the years 2014 and 2018 in an analytical and quantitative way. With that, we identified that there was a reduction in the electoral campaigns of the elected representatives of Rio de Janeiro, a decrease in the cost of voting and a concentration of public resources in the campaigns of those who tried to be reelected in 2018.

Keyword: Electoral Financing; Political Campaigns; ADI 4650/DF; Political Science and Public Administration.



1 Bacharel em Ciências Sociais pela FGV/CPDOC. Mestrando em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ).
2 Bacharel em Ciências Sociais pelo FGV/CPDOC. Mestranda em Políticas Públicas e Governo na Escola de Políticas Públicas e Governo (FGV/EPPG).

1 Introdução

Em 2015, a Ordem dos Advogados do Brasil por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade solicitou a declaração de inconstitucionalidade de alguns dispositivos da Lei 9.504/97³ e da Lei 9.096/95⁴, logo após mais um ano decisivo eleitoral em 2014. Por oito votos a três, o Supremo Tribunal Federal acatou parcialmente a ADI 4650/DF⁴, tornando a prática que liberava o financiamento eleitoral praticado por pessoas jurídicas em desacordo com os preceitos da Constituição Federal de 1988.

Os votos majoritários garantiram fundamentos e recursos jurídicos com base no poderio econômico, que aumentavam a desigualdade política, tendo em vista que “[...] a influência dos mais ricos sobre o resultado dos pleitos eleitorais e, conseqüentemente, sobre a atuação do próprio Estado”⁵; seriam “fonte de favorecimentos e de corrupção após a eleição [...]”⁶, que de maneira objetiva violavam princípios relevantes como igualdade, democracia e o republicanismo.

A partir desse momento, 5 mecanismos foram estabelecidos dentro do Sistema Político Brasileiro por meio da Emenda Constitucional 97/17⁷ e das Leis 13.165/15⁸, 13.487/17⁹, 13.488/17¹⁰, sendo eles i) redução objetiva nos custos de campanha, ii) instituição da Cláusula de Barreira e do tempo de propaganda televisionada, iii) limite de doação por pessoa física, iv) arrecadação coletiva, em termos práticos, o crowdfunding e por fim v) criação do Fundo Eleitoral.

Após as eleições majoritárias de 2014, tivemos a primeira experiência em vigor com o novo entendimento a despeito do modelo de financiamento dentro dos partidos políticos nas eleições de 2018, onde foram despendidos recursos públicos, através do Fundo Especial de Financiamento de Campanha - o famoso Fundo Eleitoral - para que fosse possível dar continuidade às campanhas e demais despesas do período.

Desde o fenômeno do mensalão que a problemática a respeito do financiamento e ilicitude, através da CPI dos Anões do Orçamento, vem sendo discutida com muito rigor (PRAÇA, 2011). Como discutem Avelino e Fisch (2019), essa alteração ocorreu em um contexto da divulgação de

3 BRASIL. Lei no 9.096 de 19 de setembro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm.

4 Supremo Tribunal Federal. ADI nº 4650/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&ext=.pdf>

uma série de escândalos de corrupção da operação lava-jato que mostraram a relação entre grandes empresas como a Odebrecht e a JBS com os candidatos políticos.

Boa parte da literatura de financiamento de campanha nos mostra que, no Brasil, ocorre uma das campanhas mais caras do mundo (SAMUELS, 2006). Ao pensar em termos comparativos, por exemplo, o Brasil gastou 3 bilhões e 5 bilhões nas campanhas de 2010 e 2014, enquanto que, comparativamente, nos Estados Unidos, gastou-se 1.4 bilhões e 1.6 bilhões respectivamente (MANCUSO, 2015). Essa tradição de campanhas caras no Brasil possui uma associação direta com o aumento da capacidade dos candidatos se elegerem.

Lemos, Silva e Pederiva (2010) nos mostram que à medida que um candidato possui mais recursos financeiros em uma eleição - sobretudo a de Deputado Federal - as suas chances de vitória aumentam consideravelmente. Além disso, essa relevância do financiamento pode variar a depender do tipo de candidatura. Jacobson (1978) evidencia que o dinheiro possui efeitos iguais para os que buscam a primeira vitória e para aqueles que tentam a reeleição - algo que não verificamos neste estudo de caso dos Deputados fluminenses eleitos. Esse resultado, por sua vez, é diferente dos Estados Unidos, onde o financiamento para os que buscam a primeira vitória possui um peso maior.

Nesse sentido, inspirados nos trabalhos de Peixoto (2010) que discute sobre o financiamento eleitoral e as possibilidades de eleição e a partir do trabalho de Silva (2011) onde o autor realizou um estudo de caso comparativo das eleições de 2002 e 2006 para Deputado Federal no Brasil, nossa questão de pesquisa é que apesar de sabermos que houve uma mudança na natureza do financiamento eleitoral brasileiro (ZOVATTO, 2005. COSTA, 2015. FALCÃO, 2015) questionamos se esse impacto foi verdadeiramente relevante para o *modus operandi* das campanhas eleitorais para os candidatos a Deputado Federal eleitos pelo Rio de Janeiro.

A escolha pelos Deputados Federais fluminenses passa por três tópicos (i) a competição política do Rio de Janeiro é extremamente particular por envolver atores sociais que não tem a mesma força em outros estados da federação (milícias, igrejas e crime organizado) e isso interfere diretamente no processo eleitoral (MANSO, 2020), (ii) compreender como funciona a lógica de eleição no estado com o segundo maior número de Deputados Federais eleitos, que por consequência nos permite analisar melhor outros estados da federação e (iii) os políticos fluminenses têm tido muita relevância no cenário nacional: a Presidência da Câmara dos Deputados ficou com um parlamentar do Rio de Janeiro desde 2015 até 2021 e diversos ex-governadores

e deputados presos. Com isso, optamos por seguir um campo de estudos com tradição na análise estadual (SAAD-DINIZ, MARCANTONIO, 2015) e buscamos contribuir para essa discussão fluminense por um ponto de análise extremamente relevante, tal qual o financiamento eleitoral.

Nossa principal hipótese é que por conta da proibição de financiamento eleitoral por empresas - que advém da decisão do Supremo Tribunal Federal da ADI 4650/DF -, houve um barateamento no que se refere aos custos para um indivíduo se eleger Deputado Federal no estado do Rio de Janeiro de acordo com a análise de dados do Tribunal Superior Eleitoral. Dado esse fato, analisaremos algumas frentes específicas. Nossa primeira análise nos permite ver que em 2018 foi “mais barato” se eleger. A partir disso, constatamos que o custo médio do voto caiu significativamente em termos comparativos.

Ainda, a nível de quantidade de recursos próprios em 2018 não teve o mesmo peso que em 2014, dado que foi mais caro tentar se reeleger em 2018 do que ser eleito pela primeira vez para essa eleição. Cada uma dessas categorias de análise nos permitem compreender melhor o impacto do dinheiro no processo eleitoral fluminense e advém da proibição do financiamento privado de campanha, que para o alto escalão da Administração Pública à época era um grave confronto à igualdade política e aos princípios do Estado Democrático de Direito.

2 Metodologia aplicada

Para a montagem do banco de dados, coletamos manualmente os dados oficiais do Tribunal Superior Eleitoral¹¹ e utilizamos Software R para trabalhar e interagir com os dados eleitorais diretamente no Repositório do software, sem necessidade de ter que limpar os dados e selecionar manualmente o que gostaríamos de tratar. Definimos, portanto, algumas variáveis: a) financiamento público recebido, b) financiamento privado recebido, c) doações de “dobradas”¹²,

d) financiamento próprio, e) financiamento por pessoa física, f) primeira vez eleito deputado federal e por fim, g) quantidade total de votos.

A partir da coleta e da manipulação dessas informações começamos a relacionar essas variáveis e buscar comparações intertemporais. É importante deixar claro que este trabalho busca uma inferência causal localizada. A hipótese de que a proibição do financiamento privado de campanha eleitoral promoveu um barateamento das campanhas dos deputados federais fluminenses eleitos pode ser provada a partir dos dados orçamentários coletados, posto que

foram colhidos de fonte oficial e refletem, com exatidão, a realidade das circunstâncias vividas nesses dois momentos históricos.

No que diz respeito à manipulação de dados, trabalhamos com as seguintes ações: para a variável “a” sobre o financiamento público, compilamos os dados com a distinção entre recursos de origem do fundo partidário e do fundo eleitoral. No entanto, para fins de análise neste artigo, não colocamos essa diferenciação, pois ambos os fundos são dinheiro público - categoria que optamos por utilizar para deixar mais clara a nossa análise.

No entanto, é importante fazer uma ressalva de que os dados de financiamento público em 2014 no banco de dados do TSE possuem uma informação a qual não existe no de 2018. No banco de 2014 é possível descobrir quando o dinheiro enviado pelo Diretório - seja ele nacional, municipal ou estadual - a um candidato tem origem em uma empresa, ou seja, se uma empresa X faz a doação ao partido Y para o candidato Z. Nesse sentido, apesar do dinheiro parecer público por vir do Diretório, possui origem privada. Com isso, também para fins de análise, enquadramos esses recursos como “públicos de natureza privada” e utilizamos somente no banco de 2014, pois no de 2018 essa variável não existe, conforme mencionado anteriormente.

Além disso, ainda sobre a variável “a” no banco de dados de 2014, é possível discernir quando o dinheiro vem do partido com origem privada - como já discutimos acima - e com origem pública via Fundo Partidário. Sendo assim, elencamos os recursos estritamente públicos utilizados pelos candidatos em 2014 a fim de comparar com os recursos utilizados em 2018.

No que tange a variável “b” sobre financiamento privado, consideramos financiamento privado apenas os dados de doação eleitoral por empresas da eleição de 2014 também pelo fato dessa variável não existir no banco de 2018. Sobre a categoria “c” que aborda a doação de “dobradas”, compreendemos essa categoria como doações realizadas por candidatos a outros cargos que fizeram doações às campanhas dos deputados federais fluminenses - tais como doações feitas por campanhas de deputados estaduais, governador, presidente e senadores.

Nessa variável é importante esclarecer que só consideramos uma doação como origem de “dobrada” aquela que vem do CNPJ da campanha. Em alguns casos, um candidato a Deputado Estadual doava como pessoa física, mas isso não entrava na conta dessa variável - colocamos na variável de doação de pessoas físicas -, porque a justiça eleitoral compreendeu que o financiamento entre campanhas deve ser feito por meio do CNPJ, conforme

a resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 23.607/19¹³.

A variável “d” discute sobre a utilização de recursos próprios do candidato na própria campanha. Para quantificar, utilizamos como base o próprio CPF do candidato na busca dos doadores de campanha. Excluindo o financiamento próprio, também calculamos a variável “e” que diz respeito sobre o financiamento de pessoas físicas nas campanhas eleitorais em questão - também de acordo com os números de CPF dos doadores, incluindo também os casos da plataforma de financiamento coletivo, como *crowdfundings*.

Por fim, a variável “f” foi colhida apenas com as informações que constam na biografia dos parlamentares da Câmara dos Deputados¹⁴, mas é importante a ressalva de que foi uma opção metodológica não escolher a quantidade de vezes que um indivíduo foi candidato antes da vitória. Essa opção se deu pois a nossa pesquisa pretende explicar o impacto financeiro na campanha dos deputados federais eleitos e, a partir dessa variável, verificar se há ou não alguma diferença entre os marinheiros de primeira viagem no Congresso dos que já buscam a reeleição ou ainda, daqueles que querem retornar à Câmara, mesmo que sem ser via reeleição.

Por fim, a variável “g” foi obtida a partir da divulgação dos resultados do TSE em 2018 e 2014. Ela é uma variável de manipulação importante, pois além de ser a finalidade máxima do uso do dinheiro na eleição, nos permite inferir o custo médio de cada voto. Esse custo médio é feito a partir do número total de votos divididos pela quantidade total de recursos para saber quanto é o “valor” estimado do voto de um determinado candidato por pessoa. Para obtermos a conta média total das eleições de 2014 e 2018 dos deputados eleitos pelo Rio de Janeiro, calculamos a média total das médias individuais de cada um dos candidatos. Esse cálculo nos permite discutir a diferença entre o “custo” do voto dos eleitos entre 2014 e 2018.

3 Críticas metodológicas

Antevendo algumas possíveis críticas metodológicas que podem ser pertinentes para a nossa pesquisa, fizemos breves considerações a partir daqui. Uma das preocupações certamente será vista na questão do caixa 2. Essa forma de financiamento é uma maneira ilegal de se obter recursos de campanha em que as empresas não declaram as doações feitas aos candidatos. Trata-se, portanto, de um acordo “boca a boca”, uma forma de financiamento clandestino que ocorria de forma corriqueira no Brasil por várias razões que não nos interessa investigar neste artigo.

Sem embargo, como foi observado em algumas delações na Lava-Jato, o caixa 2 constituía uma parte central do financiamento de campanha até 2014. Na delação do empreiteiro Marcelo Odebrecht, por exemplo, ele cita que não havia conhecido nenhum Deputado eleito no país sem o uso desse instrumento ilegal.

Eu não conheço nenhum político no Brasil que tenha conseguido fazer qualquer eleição sem caixa 2. O caixa 2 era três quartos, o que eu estimo. Não existe ninguém no Brasil eleito sem caixa 2. O cara até pode dizer que não sabia, mas recebeu dinheiro do partido que era caixa 2. Não existe, não existe.

Apesar dessa relevância no financiamento de campanha, nós não trabalhamos com a variável do “caixa 2” por uma razão bem simples: ela não pode ser quantificada de forma precisa. As declarações de delações premiadas não são suficientes para realizar esse tipo de organização, visto que há distorções em valores e processos judiciais que ainda estão em curso, ou seja, que não garantem que o crime eleitoral ocorreu efetivamente.

Outra crítica possível a ser feita a metodologia se refere à aplicabilidade dela na inferência causal. Alegamos que houve um barateamento das campanhas dos deputados federais eleitos pelo Rio de Janeiro em virtude da ADI 4650/DF que proibiu o financiamento privado, porém, pode-se argumentar que essa diminuição foi causada por outro fator, como a crise econômica. No entanto, esse argumento possui um alcance limitado por conta do uso da variável sobre doação de pessoas físicas. Vemos que em 2014 e 2018 a diferença nos recursos recebidos por pessoas físicas que os candidatos eleitos a deputado federal eleitos nestas eleições é estatisticamente insignificante.

Com isso, seria razoável supor que se a crise econômica fosse um fator relevante para isso, teria sido percebido a partir dos dados uma queda significativa nas doações, o que não foi verificado. Isto é, as pessoas não pararam de doar recursos financeiros a políticos por conta da crise econômica - se ela tivesse tido um impacto relevante, a diminuição seria significativa.

Ademais, pode-se argumentar conforme o relatório dos dados do estudo realizado pela FGV/DAPP em 2017 “O dilema do brasileiro”, que a crise política e de credibilidade dos políticos que o país - e o estado do Rio de Janeiro - vive desde 2014 barateou as campanhas eleitorais e colapsou a confiança popular nos seus representantes. Entretanto, esse argumento não se sustenta, pelo fato de ser contra intuitivo. Isto é, em um cenário em que ele fosse verdadeiro, faria mais sentido para políticos - sobretudo de carreira - gastar mais dinheiro nas campanhas para compensar essa falta de interesse

e credibilidade, do que gastar menos recursos. Dessa maneira, não é razoável supor que a crise política tenha sido um fator que influenciou o barateamento da campanha dos Deputados Federais eleitos no Rio de Janeiro.

Certamente, uma outra hipótese que serve para justificar o barateamento de campanhas pode se dar pela imposição do limite de financiamento eleitoral nas campanhas. No entanto, essa imposição do limite só pode ser entendida juntamente com a proibição do financiamento eleitoral por parte de empresas. Ou seja, não podemos analisar isoladamente o surgimento do limite, pois sua origem só teve sentido à medida que foi proibido o financiamento de campanhas por empresas. Com isso, e por conta de uma diminuição da oferta financeira, era natural que os recursos caíssem, de modo que um “limite natural” já seria imposto pelas circunstâncias de escassez - em 2018, por exemplo, a campanha com o maior financiamento não chegou nem a 2 milhões de reais.

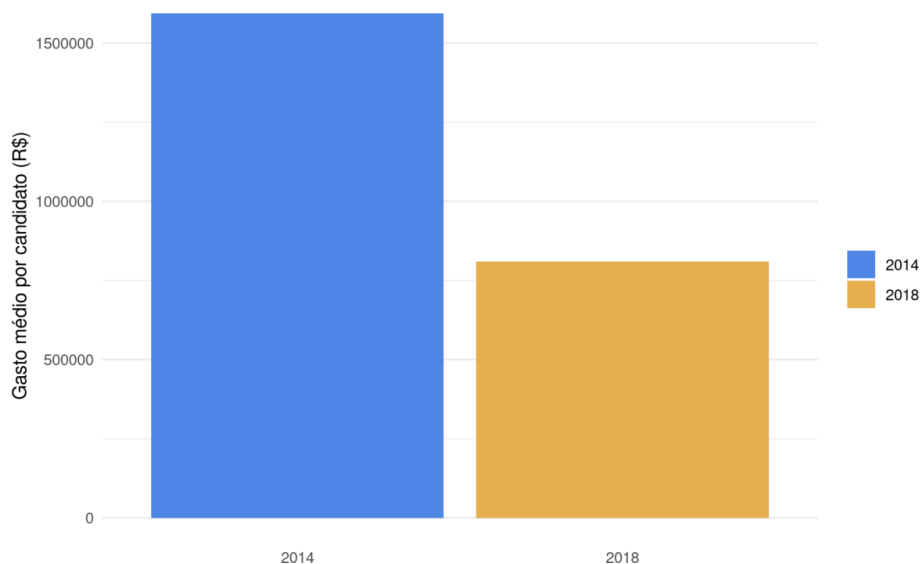
Uma outra discussão pertinente é a do surgimento do fundo eleitoral. Criado pelo Congresso Nacional em 2017, esse fundo foi um instrumento compensatório que buscou mitigar os efeitos da decisão do Supremo que proibiu o financiamento privado de campanha. Assim como o barateamento da campanha é uma consequência da ADI 4650/DF, o surgimento do fundo eleitoral é uma consequência imediata dessa mesma decisão legal. No entanto, este artigo buscou analisar a reverberação final no processo eleitoral e não na tomada de decisão dos atores políticos perante a um momento de escassez de recursos. Decidimos focar em uma consequência externa e não interna do processo político.

4 Resultados e discussão

Após a explicação metodológica, vamos debater agora os resultados encontrados a partir dessa manipulação e análise de dados. Dessa maneira, dividiremos essa discussão nas seguintes subseções: (i) recursos necessários para se eleger, custo médio do voto e financiamento público e privado; (ii) recursos financeiros próprios utilizados em campanha e doações de pessoas físicas e doações de “dobradas” e (iii) relação entre primeira vitória e recursos necessários. Essas subseções nos permitirão uma análise mais apurada de cada um desses fenômenos e ajudam a fortalecer o argumento de que houve um barateamento das campanhas eleitorais dos deputados federais eleitos pelo Rio de Janeiro em virtude da decisão do Supremo Tribunal Federal.

4.1 Recursos necessários para se eleger, custo médio do voto e financiamento público e privado

O gráfico abaixo nos mostra quanto, em média, os Deputados Federais eleitos pelo Rio de Janeiro gastaram em suas campanhas eleitorais no ano de 2014 e 2018. Podemos observar uma diferença bastante significativa no que diz respeito ao aporte de recursos nessas duas eleições. Com uma diferença de mais de R\$ 500.000,00, vemos que depois da decisão do STF ficou claro que a quantidade de recursos necessários para se eleger caiu drasticamente.



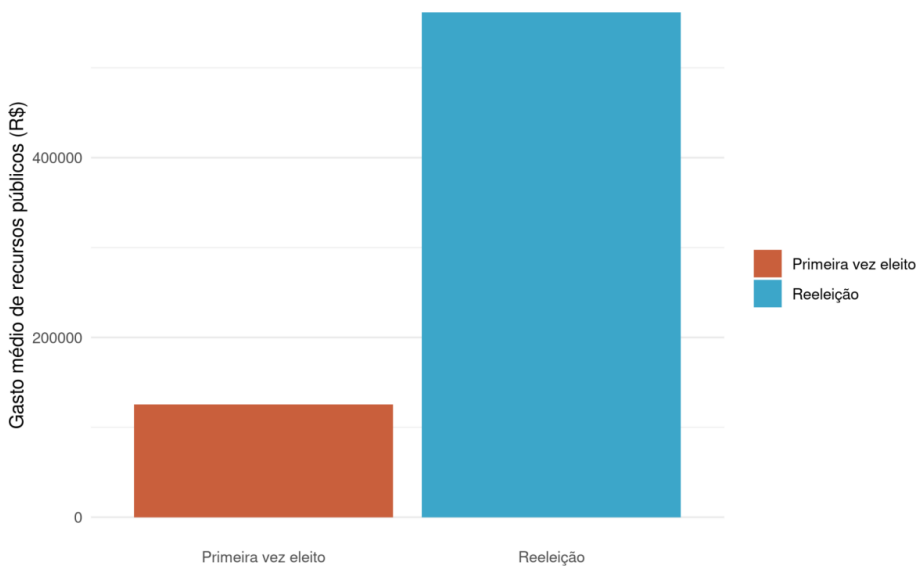
Ou seja, os deputados federais eleitos fizeram uma campanha mais barata. À medida que a escassez de recursos se colocou como uma realidade - em virtude da proibição do financiamento privado - e para mitigar essa situação criou-se o fundo eleitoral, fica claro que a compensação não foi equivalente. Isto é, a injeção massiva de recursos públicos nas campanhas eleitorais não conseguiu compensar na mesma proporção a saída dos recursos privados¹⁶. O resultado disso foi a necessidade imperativa de baratear as campanhas eleitorais.

O Banco de dados do Idea¹⁷ nos mostra que mais de 30 países, entre eles Canadá, Colômbia, França e Portugal, proíbem o financiamento privado de campanhas eleitorais. Por suavez, países como a Alemanha, Itália, Noruega e boa parte do continente africano, permite que exista doações de empresas em campanhas eleitorais. Essa diferença é importante, pois situa o Brasil frente

ao cenário internacional - do lado minoritário.

Na América Latina, por exemplo, vê-se, majoritariamente, a adoção de sistemas de financiamento eleitoral de natureza mista - sob o aporte público e privado. Em muitos desses casos, como na Colômbia, por exemplo, não há limites para o financiamento privado de campanha. Nessas situações, existe um grande esforço do poder público para realizar a fiscalização desses gastos (RUBIO, 2005).

No entanto, confunde-se aqueles que acreditam que esse barateamento seja sinônimo de facilidade para se eleger. Na realidade, também vimos, a partir do gráfico abaixo, que os Deputados Federais fluminenses que tentaram a reeleição e conseguiram consumiram 77% dos recursos públicos, enquanto os que tiveram sucesso a primeira vez tiveram que buscar outras formas de financiamento.



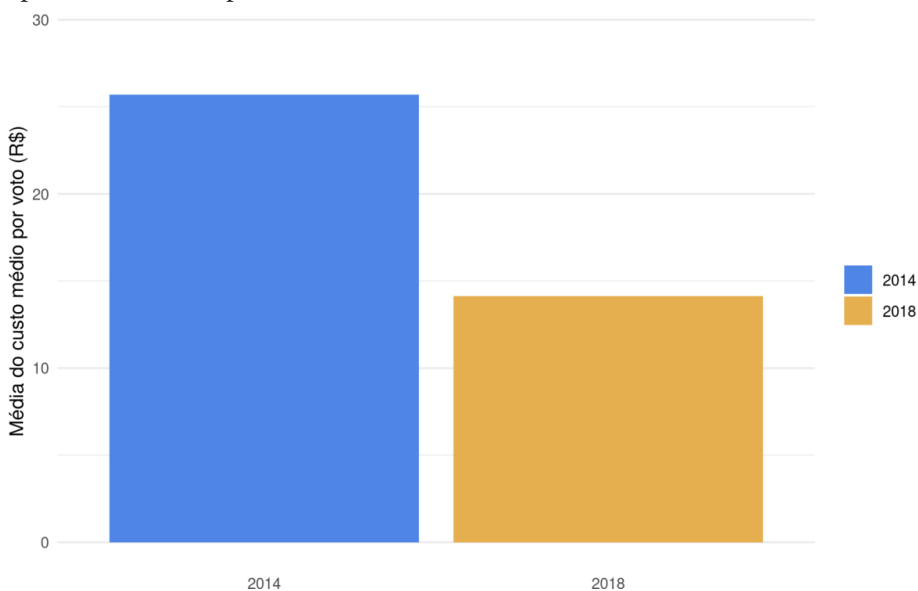
Nesse sentido, temos o seguinte: ao passo que a maior parte dos recursos utilizados na eleição de 2018 foi de natureza pública no valor total público de R\$ 24.976.255,55 frente a um valor global da eleição de R\$ 35.623.830,95 e os deputados federais que tentam a reeleição são aqueles que mais possuem posse desse recurso financeiro, é razoável argumentar que pode-se criar uma tendência de concentração de recursos públicos em deputados já de mandato, dificultando os marinheiros de primeira viagem obterem recursos públicos. Logo, apesar do barateamento, vemos uma concentração de recursos.

O artigo de Pereira e Rennó (2007) fornece uma análise da situação

brasileira dos deputados reeleitos. Neste trabalho, os autores discutem sobre as diferenças determinantes para um Deputado ser reeleito, tais como a presença de um candidato a majoritária nacional do partido e o impacto do poder executivo federal. No entanto, não discutem sobre o impacto do financiamento, etapa que esse presente artigo explora de forma específica.

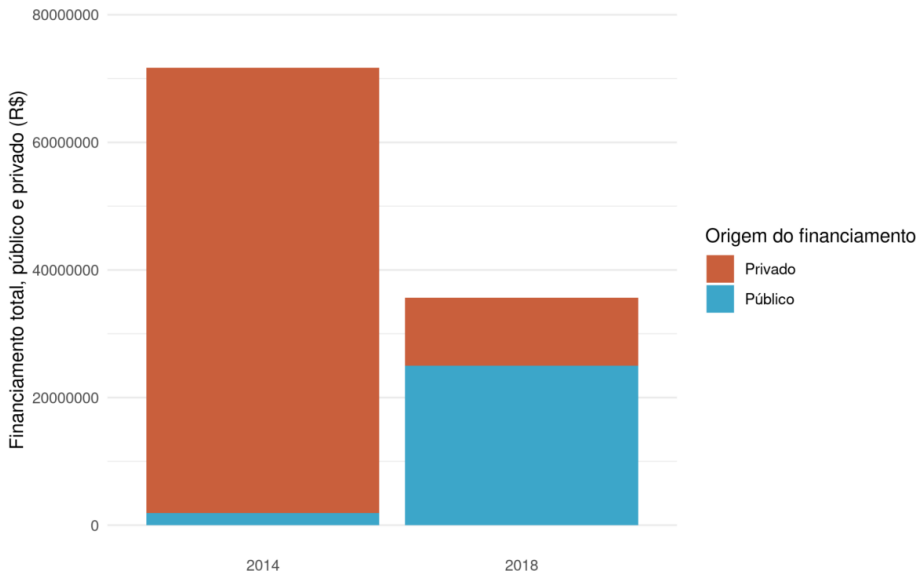
Não obstante, o trabalho de Melo e Pereira (2015) também traz importantes discussões sobre o processo de reeleição no Brasil. Neste trabalho, especificamente, os autores discutem sobre as chances de candidatos corruptos serem reeleitos, de modo que chegam à conclusão de que a corrupção diminui as chances de reeleição dos candidatos, enquanto que o gasto público aumenta.

No que se refere ao custo médio do voto, observamos a partir dos dados que assim como a campanha ficou mais barata, era esperado que o custo do voto acompanhasse essa “queda de preço”. Em média, como vemos no gráfico abaixo, em 2014 o voto dos deputados eleitos custou R\$ 25,05, enquanto que os eleitos em 2018 tiveram seu custo de voto na ordem de R\$ 14,12. Essa queda é simplesmente um reflexo da diminuição de recursos aportados nas campanhas eleitorais.



Em valores totais, para termos ilustrativos, os dados do gráfico abaixo nos mostram a diferença entre o uso do financiamento público e privado entre as eleições. Em 2014 a campanha dos deputados eleitos somadas chegou a um valor total de R\$ 71.686.273,67, com quase a totalidade dos recursos utilizados na campanha tendo origem no setor privado. Esse número só

contribui para a relevância desse estudo, que demonstra que a retirada desse tipo de financiamento do jogo político promoveu uma mudança significativa.



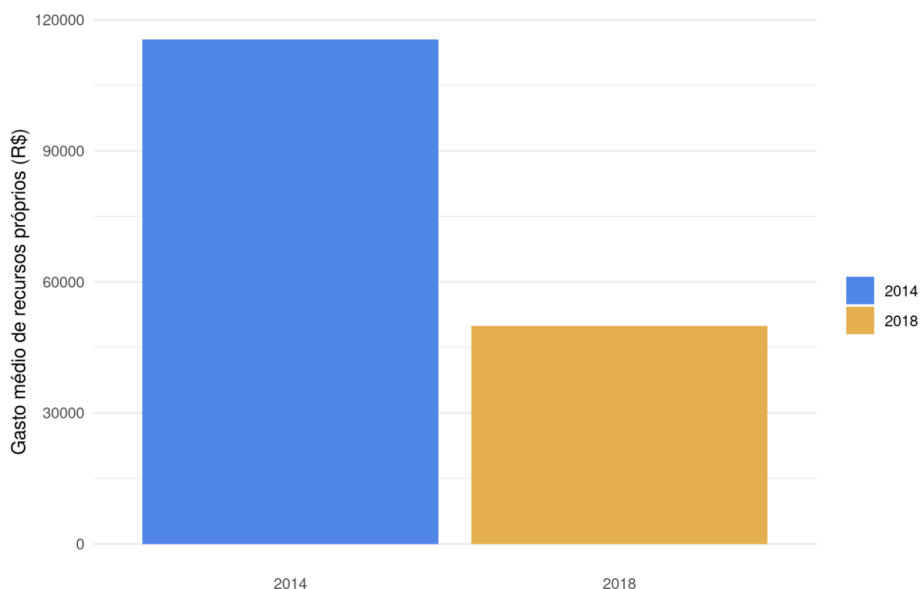
Em contraste, a eleição de 2018 contou com um financiamento total de R\$ 35.623.830,95, sendo mais de 30 milhões de reais a menos que na eleição anterior, levando em consideração que desse total, cerca de R\$ 24.976.255,55 foram de origem pública. Com isso, vemos que cerca de 70% dos recursos utilizados na eleição dos deputados federais eleitos pelo Rio de Janeiro em 2018 foram de origem pública, uma mudança bastante relevante em relação à eleição anterior.

4.2 Recursos próprios, doações de pessoas físicas e doações de dobradas

Discutir a quantidade de recursos próprios utilizados pelos candidatos é apenas um indicativo de uma discussão com um pano de fundo maior: a importância da riqueza pessoal para o sucesso eleitoral. Nesse sentido, o texto de Gehlbach, Sonin e Zhuravskaya (2010) nos mostra que o uso de recursos próprios na política varia de acordo com a força das instituições locais. No entanto, essa variável sempre foi um ponto de análise importante para analisarmos o Brasil.

A partir do gráfico abaixo, vemos que houve um barateamento significativo no que diz respeito à média de recursos próprios utilizados. Essa informação relevante nos diz que na eleição de 2018 foi preciso que um candidato gastasse menos dinheiro do próprio bolso para se eleger,

demonstrando esse ser um elemento positivo em nossa análise dado que apesar de ainda ser grande, o impacto dos recursos pessoais nas campanhas eleitorais fluminenses diminuiu. Esse efeito, não necessariamente pode ser atribuído a ADI 4650/DF porque não possuímos dados suficientes para compreender.

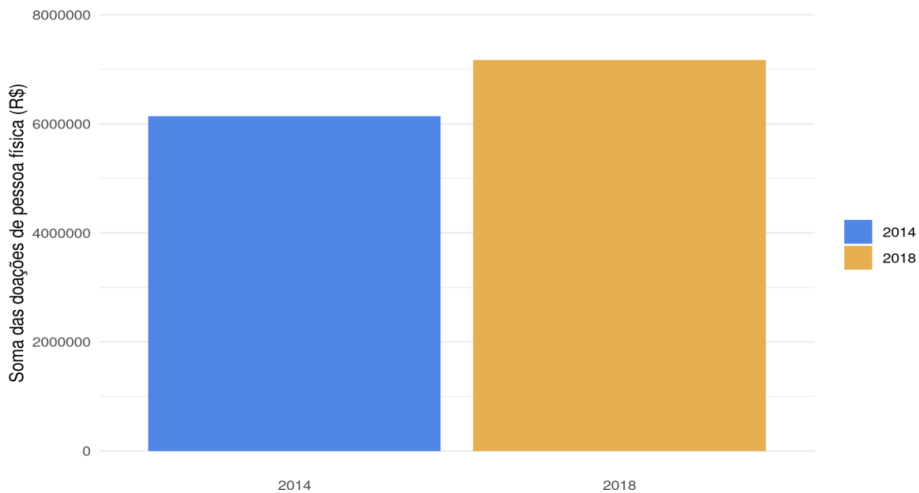


Além disso, essa evidência encontrada nos dados de que os candidatos gastaram menos do próprio bolso em 2018 comparado a 2014, pode ser contraintuitiva. À medida que existem menos recursos disponíveis no “mercado político”, poderia se esperar que mais candidatos ricos fossem eleitos e utilizassem sua riqueza para tal. No entanto, o que se verificou foi justamente o contrário, os candidatos gastaram menos recursos pessoais em momentos de escassez.

No que diz respeito a doação de pessoas físicas, podemos observar o advento de uma nova modalidade na eleição de 2018. Uma das formas de mitigar os efeitos da proibição de doação empresarial também foi o surgimento dos “crowdfundings”. Trata-se, na prática, de indivíduos que doam para a campanha a partir de uma plataforma de financiamento coletivo.

Com isso, conforme o gráfico abaixo, enquanto em 2014 as doações de pessoas físicas giraram em R\$ 6.139.482,69, a eleição de 2018 contou com R\$ 7.169.737,61. Essa não foi uma diferença estatisticamente significativa e mostrou que manteve-se um padrão de doação de pessoas físicas para os

Deputados Federais eleitos pelo Rio de Janeiro. Outra diferença que não tem relevância estatística é a diferença entre doações de “dobradas”.

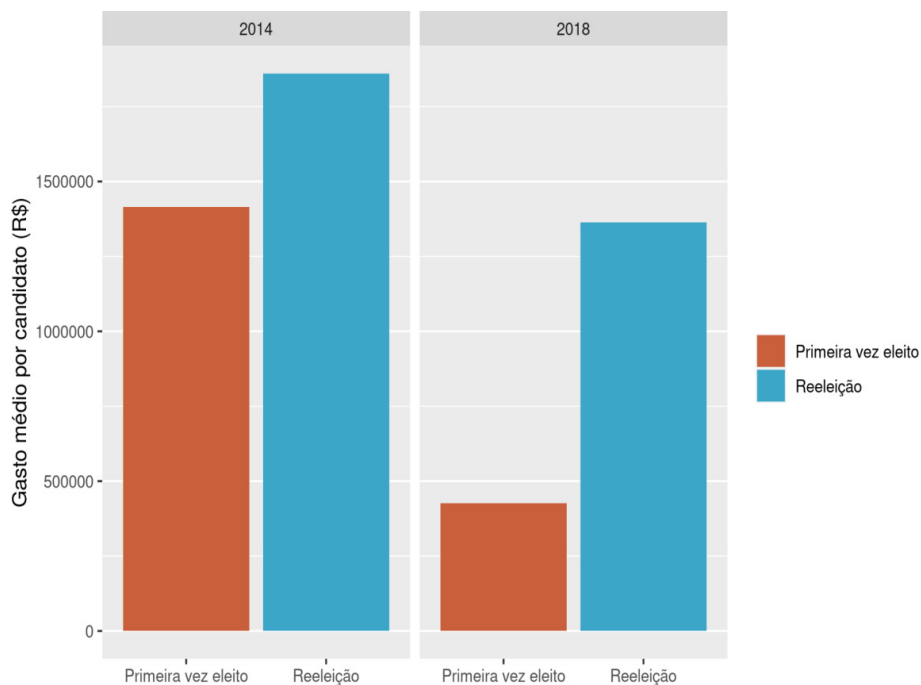


Suponhamos que essa diferença se baseie no fato de que, geralmente, os candidatos a deputados federais eleitos que enviam recursos a dobradas - geralmente, deputados estaduais - e não o contrário. Com isso, os dados mostram que, enquanto em 2014 tivemos R\$ 1.435.396,10 recebidos pelos deputados eleitos de outras campanhas, em 2018 esse número caiu para R\$ 1.282.065,37, mas ainda sim, é estatisticamente irrelevante.

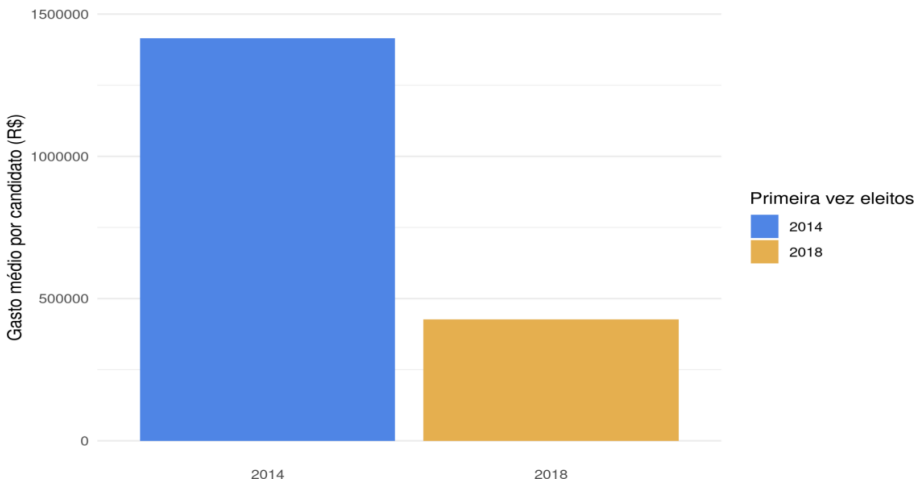
4.3 Primeira vitória e recursos empenhados

Já observamos que os deputados federais que buscam a reeleição concentraram a maior parte do financiamento público em 2018. No entanto, agora vamos discutir sobre como foi a atuação dos eleitos pela primeira vez e o seu nível de financiamento, tanto nas eleições de 2014, quanto nas eleições de 2018.

Nas eleições de 2014, viu-se pouca diferença entre a média de gastos daqueles que tentaram a reeleição e daqueles que foram eleitos pela primeira vez. Os deputados federais que buscavam se manter no Congresso, gastaram, em média, R\$ 1.415.297,64, enquanto aqueles que buscavam a sua primeira vitória, R\$ 1.859.624,30. A diferença central encontra-se na eleição de 2018, como mostra o gráfico abaixo. Enquanto os candidatos à reeleição gastaram, em média, R\$ 1.326.651,67 para conseguirem a vitória, os marinhos de primeiro mandato gastaram, em média, R\$ 426.773,61.



Isto é, apesar da concentração de recursos públicos por parte dos deputados federais de mandato que nós mostramos acima, a eleição deles “custou mais” se comparada aos que tentaram se eleger pela primeira vez. Importante dizer que esse “custou mais” ainda é comparativamente menor que os valores de 2014, corroborando com a tese do barateamento das campanhas. Conclui-se que custou mais caro se reeleger do que se eleger para os deputados federais pelo Rio de Janeiro. Os motivos podem ser, em grande medida, ineficiência em mandato ou quebra de promessa das campanhas passadas, mas não olhamos individualmente para esses dados, visto que a análise para cada indivíduo não nos era relevante. Naturalmente, as diferenças entre as eleições chama a atenção, sobretudo na média de gastos dos que foram vitoriosos pela primeira vez, como podemos compreender a partir do gráfico abaixo.



5 Conclusão

Todas essas diferenças mostram o fato inequívoco de que chegar à Câmara dos Deputados pelo Rio de Janeiro ficou mais barato em 2018 do que em 2014. Comparativamente, gastou-se menos, o custo do voto diminuiu e houve uma eleição cujo o impacto do dinheiro foi consideravelmente menor no estado do Rio de Janeiro. Apesar da distorção gerada pela ADI 4650/DF que gerou incentivos para a criação do fundo eleitoral o qual concentrou recursos de campanha nos deputados federais já de mandato, este artigo demonstra a inferência causal dessa ação do STF para a diminuição da importância do dinheiro para uma eleição de Deputado Federal no estado do Rio de Janeiro.

Com os dados expostos nesta pesquisa, podemos compreender que os motivos por trás das causas do barateamento podem e não podem ser tão claros assim, uma vez que só entenderemos os motivos políticos, de fato, quando olhamos caso a caso. No entanto, com a ascensão dos meios de comunicação digital as campanhas migraram de instância - outro importante fator - que podemos extrair dessa medida. Com os dados de 2014, vemos que no presente ano em termos quantitativos, houve um crescimento dos gastos dispendidos em publicidade e em pessoal. No comparativo com 2018, as principais despesas foram com publicidade e operações, evidenciando que a estratégia mudou e, por consequência, a abordagem também.

O custo médio do voto em 2018 reduziu cerca de 30% do que na eleição anterior e, a quantidade de recursos próprios também. Sendo possível inferir que a democracia não tem preço, mas certamente possui custos de financiamentos. (CASAS E ZOVATTO, 2010). Apesar do barateamento das

campanhas no cenário em que a ADI 4650/DF passou a ter vigor pela primeira vez na recente história política de nosso sistema, não foi mais fácil ser eleito enquanto Deputado Federal no estado do Rio de Janeiro, principalmente e em comparativo com reeleições, sendo estas, mais caras do que o habitual. Podemos inferir algumas possíveis causas ideológicas e políticas nesse evento, como por exemplo, má gestão do mandato anterior, promessas de campanhas não cumpridas, constantes trocas de posicionamentos públicos ou ainda, com o advento de movimentos cívicos e suprapartidários a partir do ano de 2017 e 2018 uma mudança na postura do voto popular, para pessoas que erguiam pautas e bandeiras voltadas para inovação, juventude e nova política.

Desta forma, vimos que o impacto dos recursos próprios diminuiu significativamente entre uma eleição e outra. A causa mais provável e, conforme demonstrado, é o entendimento do Supremo Tribunal Federal em 2015. Muito embora exista a noção coletiva e externa de que o crescimento em eventuais gastos com campanha atue em cima do imaginário social em exploração e de que riqueza compra política, que a falta de igualdade de condições limita a participação e representação igualitária de todos os cidadãos nos processos políticos democráticos (BIEZEN, 2003), após o fim do financiamento por pessoas jurídicas, não vemos um impacto tão significativo em termos de perda de participação e ampliação eleitoral no Brasil, na verdade, o barateamento provocou uma chance maior daqueles que não possuem muitos recursos terem a chance de vencer uma eleição de Deputado Federal no Estado do Rio de Janeiro.

Referências

AMES, B (Org.). Routledge Handbook of Brazilian Politics. AVELINO, G and FISCH, A. Money, elections and candidates. New York, NY : Routledge, 2019

BIEZEN, V. I. Financing political parties and election campaigns – guidelines. University of Birmingham (United Kingdom)

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais das Eleições de 2020. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>

BRASIL. Emenda Constitucional n. 97, de 4 de outubro de 2017.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm

BRASIL. Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm

BRASIL. Lei 13.487, de 6 de outubro de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13487.htm

BRASIL. Lei 13.488, de 6 de outubro de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm

BRASIL. Lei 9.096 de 19 de setembro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm

BRASIL. Lei 9.504 de 30 de setembro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF. Petição inicial do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. (OAB/DF) Disponível em: <https://www.oab.org.br/arquivos/4650-1977686879-1794267.pdf>

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.607/19. DF, 17/12/2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>

CARAZZA, B. Dinheiro, eleições e poder: As engrenagens do sistema político brasileiro. In. Companhia das Letras, 2018.

COSTA, Tito. Recursos em matéria eleitoral. 10. ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2015

Diretoria de Análises de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas. (FGV DAPP) “O Dilema do Brasileiro: entre a descrença no presente e a esperança no futuro”. Marco Aurélio Ruediger. (Org.) – Rio de Janeiro, 2017

FALCÃO, J (Org.). Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate. 1.Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

JACOBSON, C.G. “The Effects of Campaign Spending in Congressional Elections.” *American Political Science Review* 72(2): 469–491. 1978

LEMOS, L. B, SILVA, D. M, & PEDERIVA, J.H. “Porque Dinheiro Importa: A Dinâmica Das Contribuições Eleitorais Para o Congresso Nacional Em 2002 e 2006.” *Opinião Pública* 16(2): 366–393. 2010.

MANCUSO, W. P. “Investimento Eleitoral No Brasil: Balanço Da Literatura (2001–2012) e Agenda de Pesquisa.” *Revista de Sociologia e Política* 23(54): 155–183. 2015.

MANSO, B. *A república das milícias: dos esquadrões da morte a era Bolsonaro* - 1ªEd. Rio de Janeiro: Todavia, 2020.

PEIXOTO, V. “Eleições e Financiamento de Campanhas No Brasil.” Rio de Janeiro. Tese de Doutorado defendida no Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro. 2010.

PEREIRA, C., & MELO, M. A. (2015). Reelecting corrupt incumbents in exchange for public goods: Rouba mas faz in Brazil. *Latin American Research Review*, 50(4), 88–115. <https://doi.org/10.1353/lar.2015.0054>

PEREIRA, C., & RENNO, L. (2007). O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Brazilian Journal of Political Economy*, 27(4), 664–683. <https://doi.org/10.1590/s0101-31572007000400010>

PRAÇA, S. *Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008. OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, vol. 17, nº 1, Junho, 2011, p.137-162

SAAD-DINIZ, E.; MARCANTONIO, JH. Financiamento corporativo de campanha eleitoral: controle, transparência e integridade. *Boletim IBCCRIM*, v. 266, p. 4-5, 2015.

SAMUELS, D. “Financiamento de Campanha No Brasil e Proposta de Reforma.” *Reformapolítica: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV Editora: 133–153. 2006.

SILVA, D. M. “Sobre Dinheiro e Eleições: Um Estudo Dos Gastos de Campanha Para o Congresso Nacional Em 2002 e 2006.” <http://repositorio.unb.br/handle/10482/6669> - 2011.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&ext=.pdf>

QUE TIPO DE FINANCIAMENTO ADOTAM OS CANDIDATOS A VEREADORES DO PARTIDO NOVO?

Vitor Pimenta G. de Souza

Maiane Bittencourt

Rodrigo da Silva

Resumo: Nos últimos anos, o debate sobre financiamento eleitoral tem crescido na ciência política brasileira. Para contribuir com esse campo, esse artigo faz um estudo de caso dos candidatos a vereadores do Partido NOVO nas eleições de 2020. Para tanto, questionamos qual foi o método de financiamento mais utilizado, bem como se há algum padrão no custo por voto de acordo com as cidades e/ou estados. Por meio de estatística descritiva, agrupamos dois conjuntos de dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O primeiro diz respeito aos dados eleitorais que apontam votos por candidatos, cidades e estados; o segundo, trata dos tipos de financiamento que cada concorrente obteve durante a corrida eleitoral de 2020. É notável que todos os tipos de candidaturas recorreram a doações de pessoa física, principalmente os candidatos à reeleição. Dessa forma, os reeleitos do NOVO demonstraram que é necessário arrecadar e gastar em grande quantidade, contrariando as afirmações de estudos anteriores.

Palavra-chave: recurso político; financiamento eleitoral; Partido NOVO; eleições municipais; vereadores.

Abstract: The electoral funding debate has been increasing in the last years in Brazilian political science. To contribute to this field, our article makes a case study about the NOVO party's candidates who ran for city council in the 2020 elections. Therefore, we question what type of funding was most utilized. Is there a pattern of cost per vote according to the city and/or states? Through descriptive statistics we gathered two data sets made available by the Electoral Supreme Court (TSE). The first set is about the electoral data which indicates votes by candidate, states and cities; the second one is about the type of funding each candidate obtained during the 2020 election. It is notable that all kinds of candidatures appealed to private individual donations, mainly incumbent candidates. Thus, NOVO reelected candidates demonstrated it is necessary to collect and spend in a great amount, more than challenger candidates.

Keywords: political resource; electoral funding; NOVO Party; local elections; councilors.

Resumen: En los últimos años, el debate sobre la financiación electoral ha crecido en la ciencia política brasileña. Para contribuir en este campo, ese artículo realiza un estudio de caso de los candidatos a concejales del Partido NOVO en las elecciones de 2020. Por lo tanto, cuestionamos cual fue el método de financiación más utilizado. ¿Existe un estándar en el costo por voto según las ciudades y/o estados? Por medio de estadísticas descriptivas, agrupamos dos conjuntos de datos puestos a disposición por el Tribunal Superior Electoral (TSE). El primero se refiere a datos electorales que apuntan votos por candidatos, ciudades y estados; el segundo trata del tipo de financiación que obtuvo cada concursante durante la carrera electoral de 2020. Cabe destacar que todos los tipos de candidaturas recurrieron a donaciones de particulares, especialmente de candidatos a reelección. De esta forma, los reelegidos del NOVO demostraron que es necesario recaudar y gastar en grande cantidad, más que otros candidatos.

Palabras clave: recurso político; financiamiento electoral; NOVO Fiesta; elecciones municipales; concejales.

1 Introdução

Nos últimos anos, o debate sobre financiamento eleitoral tem crescido na ciência política brasileira. Para contribuir com esse campo, este artigo pretende fazer um estudo de caso que visa analisar como se comportaram os candidatos a vereador do NOVO nas eleições de 2020 no que diz respeito ao financiamento eleitoral. Nesse sentido, o trabalho busca responder às seguintes questões: a) Qual foi o método de financiamento mais utilizado? b) Há algum padrão no custo por voto de acordo com as cidades e/ou estados?

Fundado em 2011 no Distrito Federal, o Partido Novo obteve registro junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em 2015, pouco mais de 4 anos depois do início de suas atividades. O Partido se estruturou com um discurso voltado a uma diminuição do aparato público em compensação de mais aporte da iniciativa privada, dessa forma, e por essas escolhas, foi sempre compreendido ideologicamente como de cunho “liberal”. Outros valores da sigla são o de uma visão de longo prazo na administração pública, o princípio da Ficha Limpa para filiados e candidatos, a limitação da carreira política, a vinculação do candidato às suas propostas, a gestão

independente e a igualdade de contribuição partidária para filiados e eleitos.

Por se tratar de um partido cujo estatuto rechaça a utilização do dinheiro público, estando, portanto, de acordo com os teóricos liberais de vertente schumpeteriana, a nossa hipótese é de que no Partido NOVO os que possuem melhor desempenho eleitoral são aqueles candidatos que lançam mão de um mais robusto autofinanciamento e que conseguem consideráveis quantias de recursos via doação por Pessoa Física. Em suma, por rejeitarem recursos públicos, aqueles que possuem maiores capacidades de arrecadação são os que possuem os melhores resultados.

O artigo está dividido em um breve levantamento da literatura sobre o tema de financiamento eleitorais, os materiais e os métodos utilizados nessa pesquisa e os resultados e suas análises encontram-se seguidamente. E, por fim, as conclusões.

2 Financiamento eleitoral e partidos políticos

A importância do tema deste estudo justifica-se em duas dimensões. A primeira diz respeito à discussão acerca do financiamento eleitoral que tem recebido cada vez mais atenção, principalmente da opinião pública. Este fato deve-se muito aos casos de corrupção que tomaram conta do noticiário e que, de certa forma, refletem na agenda de pesquisa da Ciência Política brasileira. Para Mancuso (2014) “houve avanços importantes na literatura sobre investimento eleitoral no Brasil. Os avanços realizados até o momento abrem novas possibilidades para a agenda de pesquisas sobre o tema” (MANCUSO, 2014, p. 174). A segunda dimensão diz respeito à importância de se compreender as dinâmicas políticas locais, das quais as eleições “desempenham um papel importante para o sistema representativo; elas são as disputas de meio-termo que começam a organizar partidos e candidatos para as eleições regionais e nacionais que acontecem dois anos depois” (CERVI; NEVES, 2019, p. 429).

No que diz respeito aos aportes financeiros aos partidos, às campanhas e seus candidatos, Herbert Alexander (1989) afirma que dinheiro pode comprar bens, profissionais, serviço e aquilo que não pode ser voluntariado por parte dos seguidores dos candidatos e do partido. Portanto, as doações financeiras podem ser convertidas em influência política através das vantagens que os detentores de cargos públicos podem retribuir aos seus doadores.

Para Matakovic e Mraovic (2015) umas das consequências deste tipo de doação pode ser a ameaça à igualdade dos cidadãos, e como o poder econômico é o fator principal das eleições, maiores são as chances de haver corrupção nos interesses entre os doadores e os políticos. Os autores acreditam que é mais desejável que o financiamento dos partidos e de seus candidatos devam vir de seus filiados. Acrescentam, contudo, que dada a importância dos partidos como essenciais às democracias, o Estado também teria o dever de financiar as atividades eleitorais, mesmo que isso implique algumas desvantagens como o distanciamento entre os partidos e a sociedade, bem como o fortalecimento das oligarquias dentro dos partidos políticos.

Ainda sob a ótica mais otimista no que tange à participação do financiamento público, esta modalidade pode contribuir para o sucesso da construção dos partidos através de dois mecanismos causais. De acordo com Bruhn (2020) i. este tipo de financiamento aumenta as chances de novos partidos atingirem 10% de desempenho nos pleitos que disputarão, o que permite as chances de sobrevivência e, ii. dá a todos os partidos incentivos e meios de investir em suas organizações.

É nesse aspecto que se tem uma das principais diferenças entre financiamento privado e público. Enquanto este sistematicamente recompensa o sucesso eleitoral para futuras campanhas, estabilizando o sistema partidário ao premiar proporcionalmente a partir do desempenho do partido nas últimas eleições; aquele, ao contrário, tem como característica grandes doadores, os quais tendem a investir independentemente de como tal partido ou candidato foram na eleição anterior, além de ser bem improvável que doem para novos partidos (BRUHN, 2020). Desta forma, os sistemas de financiamento público estabilizam as rendas partidárias, dando aos partidos uma previsibilidade e segurança para contratar uma equipe em tempo integral (BRUHN, 2020).

Jonathan Hopkin (2004) no que ele denomina de Financiamento Partidário na Teoria Populista da Democracia (em tradução livre) argumenta que um sistema de financiamento político desregulado levaria a distorções na representação política. Esta teoria considera os partidos de massa como um modelo a ser seguido principalmente no que diz respeito ao financiamento partidário-eleitoral, cujas contribuições dos filiados tornariam os partidos mais responsivos aos interesses reais da população. Mas não somente esta forma de financiamento é desejável por parte dos populistas, estes teóricos veem que a participação estatal no financiamento

partidário-eleitoral é igualmente necessária para regular e equalizar o sistema do financiamento político.

Entretanto, Hopkin (2004) ressalta alguns problemas em relação a esses argumentos, a saber o de que os interesses particulares dos líderes da hierarquia burocrática do partido acabam se sobressaindo aos demais; os cidadãos contribuem com a política a partir de interesses pessoais e que torna inevitáveis surgimentos de conflitos entre si; algumas interpretações acreditam que muitos voluntários não são mais qualificados do que as elites para representar o desejo popular.

O que pode ser considerado como um caminho do meio para superar estas questões seriam os partidos do tipo cartel que, de certa forma, possuem igualdade política e uma correção da distorção do desejo popular, que nesta ótica reafirma o que foi salientado por Bruhn (2020) ao compreender que o financiamento estatal tende a financiar partidos de acordo com o seu sucesso em interpretar as demandas e ganhar apoio popular.

Há aqueles que entendem a participação do Estado no financiamento eleitoral de forma mais pessimista. Herbert Alexander (1989) em seu estudo comparativo acerca dos sistemas de financiamento político de diversos países na década de 1980, alega que não é do Estado a obrigação em ajudar os partidos a sobreviverem. Para o autor, é de responsabilidade dos próprios partidos o risco de fracassar. Embora o apoio estatal fortaleça o profissionalismo nos partidos, a participação política por parte dos cidadãos é enfraquecida – como mencionado acima, suplantando contribuição individual ao invés de suplantar as grandes doações de grandes empresas e sindicatos, sendo estes os que seriam os alvos principais destas legislações. Há outras críticas, como o congelamento do sistema político, que deixa partidos menores de fora do jogo, o que afeta a representatividade.

De forma geral, Hopkin (2004) define estas visões negativas sobre a participação estatal no financiamento político como “Financiamento Partidário nas Teorias Liberais da Democracia” (tradução livre). Por meio de uma visão schumpeteriana¹ sobre o processo político, a democracia

1 "Mass party organization is also broadly inconsistent with Schumpeterian democracy, in which competition between two teams of ambitious politicians is regarded as the best way of both preventing tyranny and providing responsive government (...) Schumpeter's approach is unashamedly elitist and implies that party leaders should retain a much greater degree of autonomy than the theory (although perhaps not the practice) of the mass party envisages. Elites do respond to popular demands in this theory, but this responsiveness does not require mass parties." (SCHUMPETER, 1994 apud HOPKIN, 2004, p. 642)

populista seria incoerente e potencialmente perigosa, por isso as constituições devem proteger direitos individuais e prevenir os governos de possuírem muitos poderes sobre os indivíduos (HOPKIN; 2004). Para tanto, a política deve ser resguardada aos líderes políticos, em que as eleições são um julgamento retrospectivo sobre o desempenho, ao invés de escolhas de representantes de grupos sociais em particular.

Como destaca Hopkin (2004), entretanto, nem todas as teorias liberais sobre democracia são contrárias às organizações partidárias de massa. Um exemplo é a teoria da Poliarquia, que defende a difusão de recursos políticos a variados grupos de interesse, visando à ampliação da participação de minorias no processo político, justamente para se evitar a tirania da maioria.

Essas teorias apontam que uma elevada quantia de recursos aplicados nas campanhas refletirá a intensidade de preferência ao invés de desigualdade de riqueza e que o estado não deve minar a livre interação e competição. Além do mais, essas restrições poderiam ser utilizadas por majorias como perseguição a minorias que possuam uma maior riqueza.

Hopkin (2004) ressalta, por fim, alguns problemas, além daqueles já indicados pelos teóricos populistas, tais como a de que liberdade de expressão não deve ser interpretada como meio de abusar do poder econômico para silenciar outras visões; até mesmo o liberalismo madisoniano aceita a igualdade entre cidadãos e eleições justas; inclusive, as teorias mais elitistas como as de Schumpeter, que zelam pela competição como disciplina aos políticos, podem ser solapadas por uma grande desigualdade econômica entre os competidores - por exemplo, se um adversário tem uma vantagem financeira, o processo eleitoral será menos competitivo, logo, menos efetivo.

No que tange ao financiamento eleitoral e o tipo de candidatura, Gary Jacobson (1978) demonstra a relação positiva do gasto com o sucesso eleitoral no contexto norte-americano. Por meio de uma comparação entre os candidatos à reeleição e novatos nas eleições ao Senado americano em 1972 e 1974, é constatado que os candidatos à reeleição tendem a gastar menos que os desafiantes, ou seja, os que não possuem cargo de senador. Baseado nesse estudo de Jacobson (1978), Eduardo e Araújo (2016) identificam um fenômeno semelhante ao norte-americano nas eleições brasileiras ao utilizar como objeto de pesquisa as eleições de 2010 para deputados federais e estaduais no estado de Minas Gerais. Os autores constataam uma correlação positiva entre maiores gastos eleitorais e sucesso

eleitoral, assim como os candidatos que possuem cargos gastam menos que os demais adversários. Neste sentido, portanto, o “(...) reeleito gasta menos que o novato eleito” no Brasil, em que se demonstra que (...) o mercado político brasileiro é, portanto, de alto risco (...) o dinheiro teria a mesma importância para todos os candidatos” (LEMOS; MARCELINO; PEDERIVA, 2010, p. 368).

Por outro lado, pelo fato de o Brasil possuir um sistema de representação proporcional e de alta magnitude, no qual há maior distância do eleitor com o seu representante, ocorrendo alta taxa de renovação do poder legislativo, como é o caso da Câmara dos Deputados, cuja média histórica de renovação é de 40,3%, acarreta a necessidade de o incumbente, a cada eleição, “reconquistar” seu eleitorado.

No que diz respeito diretamente ao espaço de nosso objeto de estudo, isto é, as eleições para o cargo de vereador, Heiller apresenta dados sobre o papel dos gastos nas campanhas eleitorais para o cargo legislativo de 12 municípios catarinenses de diferentes magnitudes em 2008, ressaltando que “há indícios de que efetivamente os recursos empregados pelos candidatos guardam relação com os votos obtidos nas urnas (...) a correlação é forte (...) nos municípios acima de 200 mil eleitores.” (HEILLER; 2011; p.102).

Para melhor compreensão, logo abaixo apresentaremos uma tabela da qual se ressalta as características principais, desde a sua organização até a sua forma de financiamento dos principais tipos ideias de partidos segundo a concepção clássica da literatura sobre Partidos políticos.

Quadro 1. síntese dos tipos de partido a partir, a partir da concepção da literatura clássica sobre Partidos políticos

	Partidos de elites século XIX	Partidos de massas 1880-1960	Partidos <i>catch-all</i> 1945-	Partidos cartéis 1970-
Grau de inclusão sociopolítica	Sufrágio restrungido	Extensão do sufrágio; sufrágio universal	Sufrágio universal	Sufrágio universal
Nível de distribuição dos recursos políticos relevantes	Altamente restrito	Relativamente concentrado	Menos concentrado	Relativamente difuso
Principais objetivos da atividade política	Distribuição de privilégios	Reforma social (ou oposição a esta)	Melhoria social	Política como profissão

Base da competição partidária	Status adscrito	Capacidade representativa	Eletividade política	Habilidade de gestão, eficiência administrativa
Modelo de competição eleitoral	Gestionado	Mobilização	Competitivo	Contido
Natureza do trabalho partidário e da campanha eleitoral	Irrelevante	Intensivo no fator trabalho	Intensivo nos fatores capital e trabalho	Intensivo em capital
Fonte principal dos recursos	Contatos pessoais	Cotas de membros e de contribuições	Contribuições provenientes de numerosas fontes	Subvenções estatais
Relação entre filiados e elites do partido	Não há mais militantes do que membros da elite	Elite responsável perante os membros do partido	Militantes animadores organizados das elites; lógica de “baixo para cima”	Estratarquia; autonomia mútua das esferas partidárias
Caráter da militância	Reduzida e elitista	Ampla e homogênea; recrutada ativamente e encapsulada; militância fundamental na vida do filiado	Militância aberta a todos, heterogênea e incentivada; pertencimento marginal à atividade do partido	“Militantes têm um status equivalente ao de funcionários públicos e dão importância excessiva aos cargos administrativos
Canais de comunicação	Redes interpessoais	Imprensa partidária	Partidos usam mídia e ferramentas de marketing; canais não partidários de comunicação	Partidos tem acesso aos canais de comunicação do Estado.
Posição do partido entre a sociedade civil e o Estado	Fronteiras impactantes entre Estado e Sociedade Civil	Partido representa a sociedade civil	Partidos competem pelos canais de mediação entre Estado e sociedade civil	Partido forma parte do Estado
Estilo de representação	Tutela	Delegação	Empresarial	Agente do Estado

Fonte: Adaptado e traduzido de Katz; Mair, 2004, p. 30-31, *in*: Braga e Roeder (2017).

A partir da organização dessa literatura é possível comparar os quatro tipos de partidos apontados pela literatura clássica.

3 Materiais e métodos

Dois conjuntos de dados foram utilizados. O primeiro conjunto diz respeito aos dados dos candidatos a vereadores na eleição de 2020, disponibilizados no repositório de dados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)². Em um primeiro momento, filtramos apenas candidatos do NOVO nas cidades em que o partido conseguiu eleger ao menos um vereador. Em seguida, coletamos o nome político do candidato e sua respectiva cidade em cada boletim de urna estadual. O segundo conjunto trata-se dos dados financeiros das candidaturas do Partido NOVO, disponibilizados na Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais também do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)³. Estes dados são divididos de acordo com o tipo de arrecadação que são: recursos próprios; doação de pessoas físicas; doação de outros candidatos; doação do partido; doação via internet; financiamento coletivo que se trata de uma nova modalidade da qual funciona como um “crowdfunding”. Também foram considerados os dados a respeito dos gastos eleitorais de cada candidato.

Os dados eleitorais foram coletados em formato txt. e processado no software Tableau – tanto o processo de filtragem de candidatos do Partido NOVO quanto sua preparação em uma planilha. Posteriormente, os dois conjuntos de dados foram agrupados e cruzados no software Excel através da função tabela dinâmica. Cruzamos os dados das modalidades de financiamento com a situação do candidato (reeleito, eleito por quociente partidário, média, suplente), assim como os estados e a cidade para poder melhor contextualizar a análise do artigo. Com estes cruzamentos visamos responder ao problema que norteia este estudo, a saber quais foram as principais modalidades de arrecadação e quais categorias de candidatos teve um custo por voto maior ou menor.

Ao realizar esse cruzamento, optamos por trabalhar com estatística descritiva, em que os dados são apresentados em valores reais e porcentagens.

2 Repositório de dados Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2016/votacao-e-resultados/boletim-urna-1-turno>. Acesso em 05/01/2021.

3 Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>. Acesso em 01/01/2021.

4 Resultados e discussão

Esta seção se dedica a uma apresentação dos dados elaborados a partir do portal de divulgação de contas do Tribunal Supremo Eleitoral. Para melhor compreensão dos dados, os candidatos foram divididos em quatro categorias de acordo com o desempenho deles baseado na classificação de “situação” por parte do próprio portal do TSE, são elas: reeleitos; eleitos por quociente partidário⁴; eleitos por média⁵; e por fim, suplentes.

Para compreender os dados no que diz respeito à arrecadação por parte dos candidatos, foram divididas em seis categorias consistindo em: recursos próprios; doação por pessoa física; doação por candidato; doação por partido; doação por internet; e, fundo coletivo.

A primeira aponta as fontes de arrecadação de acordo com a situação das candidaturas, como mostra a primeira coluna, divididos pelos estados, como demonstra a segunda coluna. Esta tabela tem o intuito de observar os padrões de financiamento existente no Partido NOVO, assim como ter um certo controle das variáveis de financiamento por estados, com o intuito de tomar nota de eventuais disparidades que as conjunturas locais (sejam anterior ou logo após os resultados das eleições) possam acarretar aos nossos resultados, tais como: o NOVO possuir em seus quadros um governador de um dos estados trabalhados, ou em determinada cidade o Partido eleger concomitantemente um prefeito, como foram os casos de Minas Gerais e a cidade de Joinville, respectivamente.

Tabela 1. Fontes de arrecadação de acordo com a Situação da candidatura por Unidade Federativa (UF)

Situação	UF	Recursos próprios	Pessoa física	Candidato	Partido	Internet	Fundo coletivo
Eleito por média	MG	22,00%	72,20%	0,00%	2,70%	0,00%	3,00%
	RS	0,10%	62,80%	0,20%	27,50%	0,00%	9,30%
	SP	11,50%	66,10%	0,00%	12,10%	0,00%	10,30%

4 É a divisão da soma dos votos válidos de cada partido político pelo quociente eleitoral. O que indicará o número de vagas que o partido obteve, desta forma, os candidatos que alcançarem o maior número de votos dentro do partido obterão as suas vagas.

5 Por meio do cálculo M (média do partido) = $QP / (Cadeiras conquistadas + 1)$. Aquele partido que conquistar a maior média obterá a primeira cadeira da sobra.

Eleito por QP	MG	0,70%	73,70%	0,00%	15,60%	0,00%	10,00%
	PR	1,20%	75,90%	4,50%	3,50%	0,00%	15,00%
	RJ	0,00%	73,60%	0,00%	8,20%	0,00%	18,20%
	RS	23,30%	36,30%	1,90%	34,10%	0,00%	4,30%
	SC	8,50%	60,40%	0,00%	15,90%	0,00%	15,20%
	SP	16,80%	72,90%	0,00%	4,30%	0,00%	6,00%
Reeleito	RS	2,00%	51,80%	0,00%	31,70%	0,00%	14,50%
	SC	58,50%	39,80%	0,00%	1,80%	0,00%	0,00%
	SP	0,00%	99,40%	0,00%	0,60%	0,00%	0,00%
Suplente	MG	32,70%	51,90%	0,00%	9,10%	0,00%	6,30%
	PR	12,70%	43,30%	25,70%	12,60%	0,00%	5,80%
	RJ	8,90%	68,00%	0,00%	11,40%	0,00%	11,70%
	RS	11,20%	57,00%	1,40%	21,40%	0,00%	9,00%
	SC	17,70%	44,50%	1,10%	26,10%	0,50%	10,10%
	SP	7,20%	71,90%	0,10%	10,00%	0,00%	10,80%

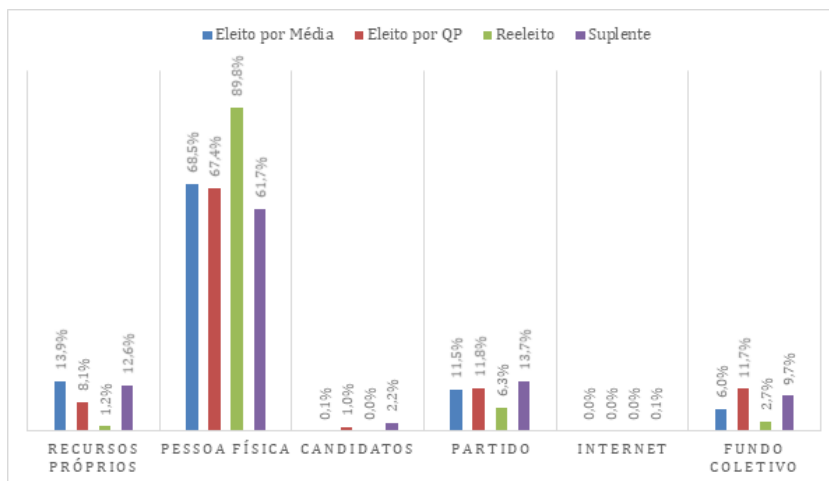
Fonte: Dados obtidos junto ao TSE (2020).

Nota-se primeiramente o pouco uso da arrecadação por internet, sendo que só em Jaraguá do Sul-SC houve o registro da utilização deste meio, ainda assim o valor foi um dos menores para a candidata a vereadora. Outra fonte não muito explorada, mas que teve uma relevância maior, é a doação de candidato para a candidato, com destaque para a cidade de Curitiba-PR em que a modalidade representou 25,7% das finanças daqueles que não se elegeram, ou seja, para determinados candidatos esta fonte foi essencial.

No que diz respeito a recursos próprios, doação de partido e fundo coletivo, essas modalidades demonstraram ser mais relevantes, mas não essenciais - todas serão mais bem analisadas no gráfico a seguir, assim como a principal fonte de arrecadação que foi o método das doações de pessoas físicas.

Pode-se compreender que o gráfico a seguir é uma simplificação da tabela anterior que visa compreender de forma mais ampla a magnitude que cada meio de financiamento eleitoral teve para com as candidaturas do partido NOVO, sem levar em consideração a divisão do estado já que o intuito observar o partido como um todo.

Gráfico 1. Fontes de arrecadação por Situação da candidatura



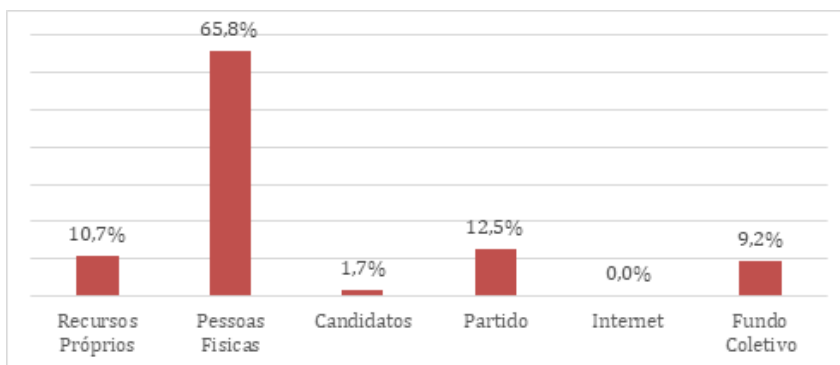
Fonte: Dados obtidos junto ao TSE (2020).

Todos os tipos de candidaturas recorreram a doações de pessoa física, principalmente os candidatos à reeleição com representação de 89,8%. Outras formas de arrecadação também são dignas de nota das quais destacam-se os recursos próprios, principalmente para aqueles eleitos com menor desempenho, da qual esta fonte de recursos (13,9%), do mesmo modo teve uma proporção interessante para os suplentes (12,6%), já para os eleitos de maior desempenho de forma geral o índice foi de 8%. Pode-se perceber que este método de arrecadação não teria um valor relevante para os reeleitos, mas por ser tratar de uma categoria só com três candidatos, é possível analisar individualmente cada pleiteador e observar que para o reeleito de Balneário de Camboriú, Lucas Gotardo, essa foi a principal forma de levantar recursos, mesmo que em valores bem menores (R\$ 10.001,20) em relação ao total arrecadado dos demais candidatos reeleitos de outras cidades; a doação do partido destaca-se pela quase igualdade na proporção que representa tanto para os eleitos por média quanto por QP, com valores na casa de 11%, assim como para os suplentes esta fonte tem uma representação ligeiramente maior (13,7%), já para os reeleitos foi de menor importância com 6,3%; o fundo coletivo em que se nota uma maior importância àqueles que conseguiram se eleger por QP (11,7%), já para os demais teve uma menor importância, como pode se observar no gráfico acima.

O gráfico 2 trata de forma mais geral o quanto cada fonte de

arrecadação representou para o partido para todas as 19 cidades em que o NOVO conseguiu eleger ao menos um candidato a vereador sem distinção por desempenho.

Gráfico 2. Fontes de arrecadação geral do Novo em todas as cidades estudadas



Fonte: Dados obtidos junto ao TSE (2020).

O gráfico acima demonstra que para se eleger no NOVO, para o cargo de vereador, é de suma importância conseguir recursos de pessoas físicas (65,8%), o que cabe a futuros estudos averiguar se estas doações são de pequena quantidade, grandes quantias ou vice-versa.

Outras três modalidades também demonstram ter um papel importante, variando de caso a caso, a saber os recursos próprios (10,7%), doação do partido (12,5%) e fundo coletivo (9,2%). Salienta-se que este último se trata de um recurso novo implantado na Minirreforma Política de 2017 e que merecerá uma devida atenção em futuros estudos em futuras eleições.

A tabela 2 traz um panorama da média de arrecadação e de gastos que cada categoria de candidato empenhou, além de se observar se há alguma variação no comportamento destes pleiteadores de acordo com cada estado, a fim de evitar distorções de nossos resultados.

Tabela 2. Média de arrecadação por estado e situação da candidatura

Situação	UF	Média de Arrecadação	Média de Gastos
Eleito por Média	MG	R\$ 62.365,38	R\$ 60.335,64
	RS	R\$ 33.729,31	R\$ 31.873,47
	SP	R\$ 17.380,29	R\$ 15.496,07
Média total		R\$ 76.997,16	R\$ 75.028,00
Eleito por QP	MG	R\$ 139.311,07	R\$ 137.246,78
	PR	R\$ 167.526,47	R\$ 157.866,72
	RJ	R\$ 265.361,03	R\$ 263.673,92
	RS	R\$ 82.674,78	R\$ 79.979,19
	SC	R\$ 41.866,46	R\$ 39.672,86
	SP	R\$ 134.896,78	R\$ 132.874,88
	Média total		R\$ 119.020,02
Reeleito	RS	R\$ 219.920,44	R\$ 207.076,93
	SC	R\$ 17.105,30	R\$ 17.084,40
	SP	R\$ 964.237,48	R\$ 944.720,41
Média total		R\$ 400.421,07	R\$ 389.627,25
Suplente	MG	R\$ 21.131,99	R\$ 18.881,87
	PR	R\$ 20.695,42	R\$ 12.451,42
	RJ	R\$ 35.630,52	R\$ 31.905,41
	RS	R\$ 26.078,07	R\$ 23.458,13
	SC	R\$ 13.708,50	R\$ 11.360,26
	SP	R\$ 45.552,82	R\$ 42.532,36
Média total		R\$ 27.132,89	R\$ 26.946,31

Fonte: Dados obtidos junto ao TSE (2020).

Os reeleitos do NOVO demonstraram que é necessário arrecadar e gastar em grande quantidade, apontando um caminho contrário ao argumento de Eduardo e Araújo (2016). Os eleitos por QP, ou seja, os que possuíram um melhor desempenho, foram a segunda categoria que mais precisou lançar mão de sua habilidade de levantar fundos e gastar. Seguindo a ordem, os eleitos por média e, por último, os suplentes.

Por fim, a tabela 3 tem como intuito demonstrar o número de

candidatos que a legenda apresentou em cada cidade, o número de eleitos que cada cidade fez, os valores totais que levantou e aplicou, o custo médio por candidato e o custo total de voto para a legenda em cada município.

Tabela 3. Quantidade de arrecadação, candidatos e votos por estado e cidade

	RS R	\$ 33.729,31 R	\$ 31.873,47
	SP R	\$ 17.380,29 R	\$ 15.496,07
Média total		R\$ 76.997,16 R	\$ 75.028,00
Eleito por QP	MG R	\$ 139.311,07 R	\$ 137.246,78
	PR R	\$ 167.526,47 R	\$ 157.866,72
	RJ R	\$ 265.361,03 R	\$ 263.673,92
	RS R	\$ 82.674,78 R	\$ 79.979,19
	SC R	\$ 41.866,46 R	\$ 39.672,86
	SP R	\$ 134.896,78 R	\$ 132.874,88
	Média total		R\$ 119.020,02 R
Reeleito	RS R	\$ 219.920,44 R	\$ 207.076,93
	SC R	\$ 17.105,30 R	\$ 17.084,40
	SP R	\$ 964.237,48 R	\$ 944.720,41
Média total		R\$ 400.421,07 R	\$ 389.627,25
Suplente	MG	R\$ 21.131,99 R	\$ 18.881,87
	PR	R\$ 20.695,42 R	\$ 12.451,42
	RJ	R\$ 35.630,52 R	\$ 31.905,41
	RS	R\$ 26.078,07 R	\$ 23.458,13
	SC	R\$ 13.708,50 R	\$ 11.360,26
	SP	R\$ 45.552,82 R	\$ 42.532,36
Média total		R\$ 27.132,89 R	\$ 26.946,31

Fonte: Dados obtidos junto ao TSE (2020).

Das cinco cidades que menos teve custo por voto, duas elegeram três vereadores das quais Belo Horizonte (R\$ 0,64) cujo governador do estado é do próprio NOVO, e Joinville (R\$ 0,62) cujo partido conseguiu eleger um prefeito; duas que elegeram só um vereador das quais são Blumenau (R\$ 1,00) e Poços de Caldas (R\$ 1,02); e só Curitiba que elegeu duas candidatas, cuja cidade teve o custo médio de R\$ 0,62. Entretanto, entre as quatro outras cidades que elegeram dois vereadores, três (Caxias do Sul, R\$ 1,10; São Paulo, R\$ 1,45; Jaraguá do Sul, R\$ 1,57) tiveram uma média razoavelmente baixa, enquanto a outra (Porto Alegre, R\$ 2,04) teve uma média razoavelmente alta.

Entre as médias mais altas, todas elegeram somente um vereador. Todavia, pode-se observar que não é possível estabelecer uma correlação

entre a magnitude de votos e tamanho de lista com o custo por voto em face à quantidade de oscilação dos valores de variadas cidades, independentemente de seu porte. Por fim, caberá em um futuro estudo em que se considere as cidades que não elegeram, para observar se há algum padrão de que quanto mais candidatos eleitos, menor foi o custo médio por voto.

5 Conclusão

Nota-se primeiramente o pouco uso da arrecadação por internet, sendo que só em Jaraguá do Sul-SC houve o registro da utilização deste meio, ainda assim o valor foi um dos menores para a candidata a vereadora.

Dessa maneira, os reeleitos do NOVO demonstraram que é necessário arrecadar e gastar em grande quantidade, o que levaria a um caminho oposto dos argumentos de Eduardo e Araújo (2016). Da mesma forma, os resultados indicam uma tendência de que no NOVO, quanto mais dinheiro maiores são as chances de sucesso. Entretanto, a título de comparação e maior elucidação do tema, é necessário incluir o resultado e os dados de um número maior de eleições, seja temporalmente ou no que diz respeito aos cargos analisados.

Nesse aspecto, o estudo também aponta que para se possa se eleger no NOVO, ao menos para o cargo de vereador, é de suma importância conseguir recursos de pessoas físicas, o que abre uma nova demanda de pesquisa a fim de se averiguar se estas doações são de pequena quantidade com grandes quantias ou vice-versa.

Finalmente, os dados apontados por esta pesquisa também indicaram que é possível que as cidades que conseguiram um maior número de vereadores eleitos, tendem a ter um custo médio por voto com valores menores. Mas como foi ressaltado anteriormente, ainda é necessário um estudo mais amplo para dar mais robustez nesta matéria.

As principais limitações desta pesquisa se caracterizam por se tratar de apenas uma eleição com um partido, limitando-se àquelas cidades que, ao menos, elegeram um vereador. Portanto, para futuros estudos com resultados que se possam aplicar uma generalização mais precisa, seria adequado analisar dados de mais eleições, de mais cidades/estados, assim como de outros partidos para que se possa fazer comparações e traçar as com mais exatidão qual tipo de partido que o NOVO é.

Referências

- ALEXANDER, H. E. *Comparative Political Finance in the 1980s*. **Cambridge University Press**, Cambridge, 1989.
- BRUHN, K.; *Public Financing and Party- Building in Latin America*, **University of Liverpool Library**, Liverpool, 2020.
- CERVI, E. U.; COSTA D. L.; CODATO A.; PERISSINOTTO R. Dinheiro, profissão e partido: a vitória na eleição para deputado federal no Brasil em 2010. **Sociedade e Estado**, Brasília, n. 1, v. 30, 2015.
- CERVI, E.U.; NEVES, D. S. Eleições municipais e crise nacional: disputas eleitorais no Brasil de 2016. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 34, 2019.
- EDUARDO, F. L.; ARAÚJO, V. Perfil do candidato ou dinheiro: de onde vem o sucesso eleitoral dos candidatos, em eleições proporcionais no Brasil? **Teoria & Pesquisa**, São Carlos, n. 1, v. 25, 2017.
- HEILLER, J. G; *Democracia: O jogo das incertezas X Financiamento de campanhas. Uma análise das prestações de contas das campanhas de vereadores de SC*. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina; Florianópolis, 2011.
- HOPKIN, J.; *The Problem With Party Finance (Theoretical Perspectives On The Funding Of Party Politics)*, **SAGE Publishing**, Thousand Oaks v.6, n.6, 2004.
- JACOBSON, G. *The Effects of Campaign Spending in Congressional Elections*. **American Journal of Political Science**, San Diego, 1978.
- LEONI, E.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. IX, 2003.
- MANCUSO, W. P.; SPECK B. W. Financiamento de campanhas e prestações de contas. **Cadernos Adenauer XV**, Rio de Janeiro, 2014.
- MATAKOVIC, H.; MRAOVIC, I. C. *Development of Political Parties and Party Funding: Models and Characteristics*, **CES Working Paper**, Iasi, v. VII, 2015.
- ROEDER, K. M.; BRAGA, S. Partidos políticos e sistemas partidários. Curitiba, **Intersaberes**, 2017.

O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS E O CAIXA DOIS: UM PROBLEMA EM ABERTO

Daniel Falcão¹

Tiago Augustini de Lima²

Resumo: O trabalho teve como campo de análise e objetivo o histórico do instituto de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil e suas mudanças expressivas frente ao combate à corrupção e a lavagem de dinheiro por meio de caixa dois no contexto das eleições. A metodologia escolhida fora a dedutiva e de revisão bibliográfica. A posterior mudança legislativa já gerou impactos positivos tanto nas eleições gerais de 2018 quanto nas eleições municipais de 2020. Entretanto, o Tribunal Superior Eleitoral, por meio de sistema informacional, constatou que houve nas eleições de 2020 um desvio, possivelmente de caixa dois eleitoral, pois ainda estão em análise no Tribunal, no valor superior a R\$ 588 milhões. Portanto, a dificuldade que se tem envolvendo investigações relacionadas ao caixa dois eleitoral é a possibilidade de rastrear a origem do dinheiro ilícito e a melhora na transparência partidária.

Palavra-chave: Financiamento de Campanha; Caixa Dois; Eleições; Corrupção.

Abstract: This paper had as its field of analysis and objective the history of the electoral campaign financing institute in Brazil and its significant changes in the face of the fight against corruption and money laundering through slush fund in the context of the elections. The methodology chosen was deductive and bibliographic review. The subsequent legislative change has already generated positive impacts both in the 2018 general elections and in the 2020 municipal elections. However, the Superior Electoral Court, through an information system,

1 Controlador Geral do Município de São Paulo, Advogado e Cientista Social. Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Professor dos cursos de Graduação e Pós Graduação *latu-sensu* em Direito do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). *E-mail:* danielfalcao@danielfalcao.adv.br. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/4589353032538080>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5474-1088>.

2 Graduando em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET). Bolsista de Iniciação Científica (PUB-US). Membro do Grupo de Direito Eleitoral da FDRP-USP. *E-mail:* tiagoaugustini@usp.br. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/4991489383377335>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9164-8587>.

found that in the 2020 elections there was a deviation, possibly of electoral slush fund, as they are still under analysis in the Court, in the amount of more than R \$ 588 million. Therefore, the difficulty involved in investigations related to electoral slush fund is the possibility of tracing the origin of the illicit money and the improvement in party transparency.

Keywords: Financing Electoral; Slush Fund; Elections; Corruption

1 Introdução

Este artigo tem como escopo analisar como fora constituído o sistema de financiamento de campanha eleitoral e sua relação com a corrupção e constituição de caixa dois eleitoral. O tema é de relevância primordial para o Direito Eleitoral, pois a democracia eleitoral tem como sua viabilidade provida através do aporte de recursos financeiros. Dessa maneira, analisaremos como funciona e o que é o financiamento de campanhas eleitorais no processo eleitoral brasileiro, pois é somente dessa forma que se materializa o alcance dos votos necessários para a diplomação do candidato.

Além disso, esse estudo buscou realizar apontamentos das formas que o Brasil apresenta em sua legislação para garantir que o sistema e processo eleitoral ocorra através do financiamento. As várias alterações que ocorreram durante os anos nos institutos de financiamento assim foram feitas para viabilizar e coibir práticas ilegais de financiamento de campanha – o caixa dois eleitoral.

Nessa linha, a ligação entre o financiamento de campanha, democracia representativa, agremiações partidárias e combate a corrupção gera um sistema interligado que afeta todo o bem comum, que é o Estado Democrático de Direito, pois a possibilidade de eleições justas e livres é expressão da aplicação da cidadania.

Portanto, esse estudo objetivou a demonstrar quais os motivos da criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e seus mecanismos de ação e possibilidades aos partidos e candidatos conjuntamente ao Fundo Partidário e as doações de pessoas físicas às campanhas eleitorais.

Por fim, a opção metodológica aplicada no estudo fora a dedutiva. Para o artigo fora utilizada a revisão bibliográfica específica sobre o tema de financiamento de campanha eleitoral e caixa dois e, também, a análise

de dados e valores legais disponíveis pela Justiça Eleitoral.

2 Financiamento de Campanha Eleitoral

Quando se tem em mente Eleições, a ligação que se faz entre detenção de Poder político Estatal, como o ente competente para regular a violência e, de outro modo, como aquele que detém o Poder Econômico de todos os cidadãos de determinada localidade, não é imediata. Isso porque, a relação lógica quando esse é o ramo do Direito, tem-se os conceitos e regulações pertinentes ao sufrágio e à aplicação da cidadania.

A política, dessa maneira, não possui características ou formas claras, lineares. Isso ocorre porque a política pode buscar atender questões de equilíbrio de poder, sua administração ou regulação; ou usada para atender questões e influências particulares – seja em âmbito pessoal ou até mesmo institucional como, por exemplo, partidos políticos.

Sendo assim, entende-se que a lógica entre os conceitos de eleições, política e poder econômico funcione como um fluxograma de causa e efeito. Contudo, muitos pesquisadores e doutrinadores entendem que a utilização de grandes quantias de dinheiro para o financiamento de uma campanha não deve ser analisada como causa direta do sucesso nas eleições, isso porque há outros elementos de influência nos resultados, essa é a posição de Ana Claudia Santano (p. 519, 2018) e Peter Burnell (p. 6, 1998), por exemplo.

Nessa linha de raciocínio, entende-se que o financiamento de uma campanha eleitoral é de suma importância, pois é a forma que os partidos políticos e também os candidatos ao pleito se relacionam com o eleitorado. Portanto, não é concebível realizar propaganda e campanha eleitoral sem a utilização de recursos financeiros, pois a demonstração de ideais e projetos é um dos pressupostos para a escolha entre os candidatos, de acordo com a vontade do eleitorado (GOMES, 2020).

A partir de 2015, o financiamento de campanha eleitoral é realizado, majoritariamente, por investimento público. Portanto, há o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), e o Fundo Partidário, este mesmo não tendo o fim último o financiamento eleitoral, também poderá ser destinado parte desses recursos para campanha eleitoral. Isso decorreu após o julgamento da ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) n.º 4.650, de relatoria do ministro Luiz Fux, em setembro de 2015, que declarou inconstitucional os dispositivos que autorizavam financiamento

de campanha eleitoral realizado por pessoas jurídicas, como analisaremos em breve.

Entretanto, José Jairo Gomes (p. 631, 2020), orienta que há três formas de se compreender a destinação e o financiamento de campanhas eleitorais. A primeira delas são os recursos oriundos do próprio Estado de forma exclusiva. Nesse modelo, seus defensores arguem que a capacidade corruptiva é diminuta, pois os candidatos passam a não depender de coações morais de seus financiadores e a igualdade e equilíbrio entre os candidatos na disputa eleitoral. Contudo, Gomes afirma que é impossível garantir que alguma parte de recursos oriundos de entes privados chegue aos candidatos ou partidos por vias escusas. Assim, o financiamento de campanha com recursos exclusivamente oriundos do sistema público não coloca ao cabo a corrupção ou ambição de políticos, candidatos ou partidos políticos e também não impede o uso de Caixa dois pelos agentes privados.

Por outro lado, há o financiamento privado de campanhas eleitorais. Neste sistema os recursos são oriundos de agentes particulares, sejam pessoas físicas ou jurídicas. O problema desse tipo de financiamento é a legitimidade que se põe à prova da capacidade de exercer direitos políticos, pois, como afirma Gomes (2020), pessoa jurídica não é cidadã.

Já os que defendem o modelo de doação ou financiamento privado para campanhas e eleições, argumentam que não há o objetivo concreto quanto às doações, pois há inúmeras empresas que doaram para diferentes partidos políticos e de variadas posições ideológicas num mesmo pleito.

Como exemplo desse tipo de doação pragmática de empresas privadas às campanhas eleitorais, temos as eleições gerais de 2014. O grupo JBS, do ramo de carnes e derivados, doou, à época, para 162 deputados federais eleitos um montante total de R\$ 61,2 milhões. O grupo Bradesco doou para 113 deputados federais eleitos, distribuídos em 16 partidos diferentes, um montante avaliado em R\$ 20,3 milhões³.

Já no ramo das empreiteiras e ainda nas eleições de 2014 para os cargos de deputado federal, o grupo OAS doou o montante de R\$ 13 milhões e ajudou a eleger 79 deputados divididos em 17 partidos; a

3 Fora utilizado no corpo do texto apenas as empresas que mais doaram e que achamos pertinente para o contexto da explicação e argumentação do artigo. TOLEDO, José Roberto; MAIA, Lucas de Abreu; BURGARELLI. **As 10 empresas que mais doaram em 2014 ajudam a eleger 70% da Câmara**. O Estadão: 08/11/2014. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,as-10-empresas-que-mais-doaram-em-2014-ajudam-a-eleger-70-da-camara,1589802>. Acesso em: 08 de abril de 2021.

Andrade Gutierrez investiu também R\$ 13 milhões e proporcionou a diplomação de 68 deputados; a Odebrecht doou R\$ 6,5 milhões e ajudou a eleger 62 deputados federais, por exemplo.

Esse sistema privado de financiamento de campanha seria viável se não houvesse conflito de interesse entre a atuação do deputado e o possível retorno econômico ao grupo privado que o ajudou na eleição por meio de votos e projetos.

Por fim, a terceira forma de financiamento de campanha é o modelo misto que se concebe com o somatório de recursos públicos e também de agentes privados, que é o sistema adotado pela legislação brasileira, portanto, seguem os valiosos apontamentos de Gomes (p. 634, 2020)

Pode haver várias configurações de financiamento, sendo a variação determinada pela legislação de cada país. No setor público, há casos em que o Estado: *i)* destina determinada quantia a partidos e candidatos; *ii)* dentro de certos limites, os reembolsa dos gastos com a campanha eleitoral; *iii)* arca com parte dos custos, como o de acesso à televisão e ao rádio para a realização de propaganda. No setor privado, é sempre permitida, dentro de certos limites fixados em lei, a doação de pessoa *física* a candidatos e partidos políticos. Já as pessoas *jurídicas* (empresas e organizações privadas) estão sujeitas a restrições, pois, conforme a legislação do país: *i)* só podem doar a partido político (não a candidato); *ii)* podem doar a partido político e candidatos; *iii)* podem realizar despesas *independentes*, ou seja, sem vinculação a partido e candidato, com o fito de promover suas ideias e projetos.

Dessa forma, no Brasil, os agentes privados apenas poderão doar como pessoa física, como já dito alhures, assim, o montante máximo para doação privada são 10% de seus rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição⁴.

Além disso, como orienta Raquel Cavalcanti Ramos Machado (p. 249, 2018), o financiamento privado ainda possui outra forma de disponibilização de recursos que é o *crowdfunding* – denominadas vaquinhas eleitorais, ou financiamento coletivo de campanha eleitoral. Machado leciona que não se trata de outra modalidade, pois as doações só são permitidas por pessoas físicas, de acordo com a Lei nº 13.488, de 2017.

O *crowdfunding* passou por grandes questionamentos no TSE e fora proibido em plenário no dia 22 de maio de 2014 ao ser questionado pelo

⁴ De acordo com o §1º, do art. 23 da Lei das Eleições. (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 08 de abril de 2021.

então deputado federal Jean Wyllys (PSOL/RJ). A base argumentativa do relator, o ministro Henrique Neves, à época fora que: “A legislação diz que o candidato, partido político ou coligação podem ter na página da internet mecanismo para que o eleitor possa, pela internet, fazer a doação. Não admite intermediários, que inclusive seriam remunerados por isso.”⁵ Quando da data do julgamento, o ministro relator ainda orientou que seria papel do Congresso Nacional legislar sobre a problemática e, a partir de então, no ano de 2017, fora sancionada a Lei nº 13.488 permitindo essa modalidade de financiamento de campanha.

Já o sistema público de financiamento de campanha veremos a seguir, por se tratar de conceitos e institutos específicos.

2.1 O Fundo Partidário e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha

2.1.1 Fundo Partidário

Dentre esses dois institutos o Fundo Partidário (FP) é o mais antigo deles. Fora concebido através da Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/1995), em setembro de 1995. A Lei dos Partidos definiu que apenas os partidos políticos que estiverem estatuto registrado no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) é que poderão receber os recursos do FP⁶.

A Lei 9.096/1995, criou capítulo específico para regulamentar o FP e sua constituição é feita por: (i) multas e penalidades aplicadas de acordo com o Código Eleitoral; (ii) recursos financeiros aos destinados aos partidos de acordo com lei; (iii) doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósito diretamente na conta do Fundo Partidário; (iv) dotações orçamentárias da união.

A distribuição do FP aos partidos deve respeitar requisitos legais como, por exemplo, de acordo com inciso I, do art. 41-A, da Lei dos partidos, que 5% do FP será destinado, em partes iguais, a todos os partidos

5 BRASIL. TSE. **Sites de financiamento coletivo não podem arrecadar para campanha.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Maio/recursos-de-campanha-nao-podem-ser-arrecadados-por-paginas-de-financiamento-coletivo>. Acesso em: 10 de abril de 2021.

6 §2º, do art. 7º - Só o partido que tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral pode participar do processo eleitoral, receber recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão, nos termos fixados nesta Lei. (grifo nosso). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em 07 de abril de 2021.

que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do FP; já no inciso II do mesmo dispositivo, há a descrição dos 95% restantes do FP que serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Essa captação de recursos do FP ocorre anualmente e, normalmente, são utilizadas para cobrir os gastos para a manutenção de cada partido como, por exemplo, o pagamento das contas de água, luz, aluguéis, passagens aéreas, alistamento e campanhas eleitorais, criação e manutenção de programas de promoção da participação feminina nas eleições e, a partir de 2019, o custeio de impulsionamento de conteúdos na internet⁷.

2.1.2 Fundo Especial de Financiamento de Campanha

O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) também é fruto dos efeitos da ADI n.º 4.650 que colocou fim ao financiamento de campanha eleitoral por empresas privadas. Além disso, a Lei das Eleições, em seu art. 79, já determinava que o financiamento de campanhas eleitorais deveria ter legislação específica.

Com esse entendimento, o FEFC emerge no cenário político, social e econômico como meio para dotar o financiamento de campanha majoritariamente de recursos públicos, impactando substancialmente no cenário político do país (SCHLICKMANN, 2018).

Nessa linha, já no ano de 2017, fora emendada à Lei das Eleições o art. 16-C pela Lei n.º 13.487 que regula o FEFC. Esse capítulo da Lei, portanto, prescreve que os recursos serão concebidos por meio de dotações orçamentárias da União em ano eleitoral.

Dessa maneira, como o FP, o FEFC não possui valor fixo e sim variável de acordo com a representação partidária na Câmara dos Deputados e no Senado Federal da última eleição geral. Nas eleições municipais de 2020, por exemplo, o FEFC fora de R\$ 2.034.954.824, disponibilizados aos partidos de acordo com a Resolução n.º 23.605/2020 do TSE.

Portanto, para o pleito de 2020 e de acordo com o §7º, do art. 16-C, da Lei das Eleições, os três partidos que mais receberam parcelas do Fundo Especial de Financiamento de Campanha foram o Partido dos

7 BRASIL. TSE. **Conheça as Diferenças entre Fundo Partidário e Fundo Eleitoral**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Outubro/conheca-as-diferencas-entre-fundo-partidario-e-fundo-eleitoral>. Acesso em: 07 de abril de 2021.

Trabalhadores (PT), com o valor de R\$ 201.297.516,62; o Partido Social Liberal (PSL), com o montante de R\$ 199.442.419,81 e o Movimento Democrático Brasileiro, com o valor de R\$ 148.253.393,14.⁸

Essa divisão do FEFC possui os seguintes critérios: (i) 48% divididos entre os partidos na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados na última Eleição Geral; (ii) 35% divididos entre os partidos na proporção do percentual de votos válidos obtidos pelas siglas que tenha pelo menos um representante na Câmara; (iii) 15% divididos entre os partidos na proporção do número de representantes no Senado e (iv) 2% divididos igualmente entre todos os partidos registrados no TSE.

Além disso, a lei determina exigência da definição de critérios para o uso FEFC pelos partidos, de acordo com o já citado §7º, do art. 16-C, da Lei nº 9.504/97. Raquel Machado Cavalcante, em artigo publicado em 2020, salienta que a expressão “definir critérios”, em que pese sua constitucionalidade, parece ter conteúdo vago e impreciso e, em suas palavras, “os partidos são inteiramente livres para estabelecer os critérios, inclusive usando palavras vagas, exatamente em razão da autonomia partidária, mas não livres para chamar qualquer texto de critérios.”

Ainda sobre os critérios de distribuição do FEFC, em 2018, através da ADI nº 5.617, de relatoria do Ministro Edson Fachin, o Supremo Tribunal Federal, em plenário, decidiu que, a distribuição do Fundo Eleitoral aos partidos deve respeitar o percentual de 30% para candidaturas femininas, em consonância com o pluralismo jurídico, a cidadania e o interesse do bem comum – da democracia.

Em seu voto, o ministro relator, Edson Fachin salientou que

Há ainda muito a se fazer. Não se pode deixar de reconhecer que a presença reduzida de mulheres na vida política brasileira “colabora para a reprodução de concepções convencionais do ‘feminino’, que vinculam as mulheres à esfera privada e/ ou dão sentido a sua atuação na esfera pública a partir do seu papel convencional na vida doméstica” e “coloca água no moinho da reprodução de posições subordinadas para as mulheres e da naturalização das desigualdades de gênero [...] Daí porque a atuação dos partidos políticos não pode, sob pena de ofensa às suas obrigações transformativas, deixar de se dedicar também à promoção e à difusão da participação política das mulheres. (STF – ADI nº 5.617. Min. Relator: Edson Fachin. DJE: 15/03/2018.)

8 BRASIL. TSE. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-efec>. Acesso em 10 de abril de 2021.

Já em 2020, especificamente no dia 25 de agosto, o TSE decidiu que a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha deve ser proporcional ao total de candidatos negros que o partido propor para a disputa do pleito.⁹ Nessa decisão, a corte fora consultada pela deputada federal Benedita da Silva (PT/RJ), quanto a possibilidade de reservar vagas para os candidatos negros e negras com encaminhamento de 30% do FEFC aos partidos que tiverem candidatos negros e negras em seus quadros.

O Presidente da corte, ministro Luis Roberto Barroso, eu seu voto. Prescreve que

as candidaturas negras contam, em regra, com menor apoio das estruturas partidárias. Tanto é assim que, mesmo vencido o desafio das eleições, o cenário de desigualdade se repete na organização do Parlamento: no final de 2019, verificou-se que, entre 30 postos de líderes na Câmara, somente quatro, todos homens, se autodeclararam pardos. No Senado, de 22 posições de liderança, apenas seis líderes se autodeclararam negros. Também na relatoria da Câmara é possível verificar desigualdade: “brancos, que são 75% dos deputados, foram responsáveis por 87% dos relatórios de 2019”. Ademais “dos 4.125 pareceres apresentados, apenas 65 foram assinados por congressistas que e declaram pretos, enquanto 423 são e deputados pardos” (TSE. Consulta nº 0600606-47/2019. Dje. 25/08/2019).

Entretanto, a percentagem de 30% de alocação dos recursos do FEFC para candidaturas de políticas negras e negros, de acordo com o presidente da corte, ministro Barroso, é impossível, pois, caso assim delimitasse, aquela corte se tornaria legisladora positiva e, portanto, a delimitação de percentual cabe ao Congresso Nacional e as novas regras entrarão em vigência nas eleições gerais de 2022.

Dessa maneira, de acordo com Mônica Caggiano (p. 19, 2017), os pontos positivos quando se trata de financiamento público de campanhas referendam-se em três princípios primordiais: a isonomia, independência e transparência. Isso ocorre pela característica igualitária – conforme a representação partidária – da distribuição dos recursos e, além disso, favorece a liberdade e independência ideológica partidária e política.

2.2 Financiamento Ilegal em Campanha Eleitoral

Como já citado alhures, o processo eleitoral é fator primordial

⁹ A decisão também contempla o tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão proporcional ao número de candidatos negros que o partido apresentar para a disputa eleitoral.

para o sistema democrático, pois confere sua maior expressão que são os conceitos de representatividade e cidadania. Entretanto, nos moldes que a OECD e também a Carta Magna de 1988 permitem, é inegável que haja custos, pois é impossível se conceber uma campanha político partidária sem recursos econômicos (CAGGIANO, 2017).

Contudo, a acertada decisão em sede da citada ADI 4.650, do STF, demonstrou que os recursos para financiamento de campanha eleitoral até aquele momento eram, em algumas vezes, incoerentes com a isonomia da competição eleitoral e também com o princípio da igualdade, pois, em comparação com a pessoa física, o cidadão comum, as quantias vultuosas doadas pelas empresas privadas violentam o princípio da igualdade.

Dessa forma, a legislação brasileira prescreve quais fontes de recursos são proibidas, vide art. 24, da Lei das Eleições:

Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de: I – entidade ou governo estrangeiro; II – órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; III – concessionário ou permissionário de serviço público; IV – entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; V – entidade de utilidade pública; VI – entidade de classe ou sindical; VII – pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior; VIII – entidades beneficentes e religiosas; (Incluído pela Lei no 11.300, de 2006) IX – entidades esportivas; (Redação dada pela Lei no 12.034/2009) X – organizações não governamentais que recebam recursos públicos; (Incluído pela Lei no 11.300, de 2006) XI – organizações da sociedade civil de interesse público (Incluído pela Lei no 11.300, de 2006)

Dessa maneira, como a prestação de contas dos partidos é sistema obrigatório prescrito pela Lei das Eleições, faz-se mister citar a diferença entre a não utilização de recursos e a não comprovação de utilização de recursos do FP e do FEFC. Nessa toada, não utilização de recursos é quando o aporte financeiro disponível à agremiação não é utilizado e, assim sendo, há saldo positivo no caderno contábil. De outro turno é a não comprovação de utilização de recursos, nesse caso o recurso fora utilizado, entretanto não se encontram registros documentados, assim, esse valor correspondente precisa ser devolvido ao Tesouro Nacional (GOMES, 2020).

Nessa linha, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, em seu art. 36 e incisos, prescreve as sanções às agremiações que incorrerem em ilícito

referente aos recursos e sua documentação

Art. 36. Constatada a violação de normas legais ou estatutárias, ficará o partido sujeito às seguintes sanções:

I - no caso de recursos de origem não mencionada ou esclarecida, fica suspenso o recebimento das quotas do fundo partidário até que o esclarecimento seja aceito pela Justiça Eleitoral;

II - no caso de recebimento de recursos mencionados no art. 31, fica suspensa a participação no fundo partidário por um ano;

Dessa maneira, o partido político ou candidato que se incumbir em não registrar os recursos oriundos de maneira ilícita incorre-se em ato corruptivo. O conceito de corrupção e suas definições são inúmeras e não objeto desse trabalho, entretanto, vale ressaltar os ensinamentos de Mônica Caggiano (p. 7, 2002),

Em verdade, falar em dinheiro como fator de corrupção no campo das campanhas eleitorais é mero simbolismo. A luta que nesses domínios é travada constitui pura disputa de poder ou busca de prestígio. Portanto, o dinheiro comparece como algo instrumental, o meio que viabiliza alcançar o poder, o prestígio ou outros objetivos perseguidos. Por isso, relevante é identificar a sua origem, como, ainda, o seu destino, ou seja, como é gasto, pois essa é a trilha que irá desvendar a linha utilizada para a conquista de influência a ser convertida em outras vantagens e recursos próprios da esfera do poder político.

3 O Caixa Dois

Dessa maneira, passaremos às análises do que ficou conhecido como Caixa Dois, que, Vladimir Passos de Freitas (2020), credita como prática econômica ilegal que burla os registros de recursos em livros contábeis, gerando transações e reservas monetárias ilegais que visam “deixar de pagar impostos devidos (sonegação de impostos), para financiar atividades ilegais ou para fazer lavagem de dinheiro.”

Como o objeto de nosso trabalho é o processo da utilização do caixa dois na Justiça Eleitoral, na captação de recursos ilegais para financiamento de campanha, todo o complexo compêndio relacionado à corrupção não será abordado.

Nesse turno, o caixa dois referente ao ambiente e processo eleitoral, decorre da entrada de recursos financeiros e econômicos para a campanha de candidato sem o devido registro no livro de contas e, por questões lógicas, também sem a inclusão desse montante às prestações de contas

obrigatória a ser feita à Justiça Eleitoral.

Como vimos, a proibição de doação de empresas privadas às campanhas eleitorais e financiamento de campanha é uma realidade, mas também, o TSE editou a Resolução nº 23.607/2019 que prescreve sobre o assunto de doações às campanhas; há também a Resolução 8.009/2020, que regula a aplicação dos recursos em campanha eleitoral pelos partidos e candidatos (FREITAS, 2020).

Entretanto, na legislação eleitoral brasileira já havia proibição dessa prática ilegal. A previsão e regulação é referente ao que já dispunha o Código Eleitoral, mas de uma maneira aberta e apenas em *latu sensu*, o que permitia interpretação extensiva do dispositivo:

Art. 350. Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, para fins eleitorais:

Pena - reclusão até cinco anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa, se o documento é público, e reclusão até três anos e pagamento de 3 a 10 dias-multa se o documento é particular.

Parágrafo único. Se o agente da falsidade documental é funcionário público e comete o crime prevalecendo-se do cargo ou se a falsificação ou alteração é de assentamentos de registro civil, a pena é agravada.

Recentemente, a Lei nº 13.488, de 2017, emendou o Código Eleitoral no capítulo de Crimes Eleitorais e inseriu o art. 354-A – que, diferentemente do art. 350 de 1965, traz dicção que remete diretamente ao conceito de caixa dois e financiamento ilegal de campanha eleitoral

Art. 354-A. Apropriar-se o candidato, o administrador financeiro da campanha, ou quem de fato exerça essa função, de bens, recursos ou valores destinados ao financiamento eleitoral, em proveito próprio ou alheio: (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

Pena - reclusão, de dois a seis anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

Há também a disposição da prática ilegal do caixa dois na Lei de Lavagem de dinheiro, a dos Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e na Lei dos Crimes Contra a Ordem Tributária, mas esses institutos versam sobre o caixa dois que não é atinente diretamente à Justiça Eleitoral.

Portanto, estando o caixa dois inserido no capítulo de crimes eleitorais do Código Eleitoral Brasileiro – arts. 350 e 354-A – ocorre o debate doutrinário se a constituição de caixa dois surge como conceito de crime.

Isso ocorre, pois há diferenças salutaras nos elementos dos crimes eleitorais daqueles referidos e prescritos no Código Penal, por exemplo. A primeira diferença é a abrangência do sujeito passivo que, no processo eleitoral, é toda sociedade, em cada cidadão não individualizado e, assim sendo, os crimes eleitorais têm caráter difuso e, possuindo natureza difusa como os direitos fundamentais, sua reparação torna-se complexa (CORDEIRO, FARIA, 2017).

Dessa forma, Cordeiro e Faria, (2017), lembram que na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, os crimes eleitorais, na verdade, possuem natureza política em relação ao bem jurídico tutelado e sendo comuns – aqueles que se referem ao sujeito ativo.

Nessa toada, para o surgimento do caixa dois há a necessidade do dolo e a operação Lava Jato, com âmbito e atuação em quase todas as legendas partidárias do país, demonstrou que grandes conglomerados privados ou até mesmo agentes financeiros, *lobbyistas* e *doleiros*, transferiam altos montantes financeiros aos candidatos para conseguir em troca projetos que lhes favorecessem; informações privilegiadas de processos licitatórios; adiamentos contratuais e etc. (CORDEIRO; FARIA, 2017).

Contudo, há doutrinadores e juristas que entendem que o caixa dois não possui tipo penal específico. Essa afirmação decorre de hermenêutica no sentido de que a expressão “prestação de declaração falsa” constitui, na verdade, falsidade ideológica.

Além disso, em 14 de março de 2019, o STF decidiu, de acordo com sua jurisprudência, de que é competência da Justiça Eleitoral para processar e julgar crimes comuns que apresentam conexão com crimes eleitorais e também é de competência da Justiça Eleitoral delimitar, caso a caso, a existência de conexão de delitos comuns aos delitos eleitorais e, caso não houver, remeter-se-ão à Justiça Competente.

Nessa linha, o que dificulta a responsabilização, acesso e julgamento nos processos em que se envolve o caixa 2 eleitoral é a incapacidade de rastrear o dinheiro sem que alguém que sabe do sistema ilícito o delate. Assim, Silvana Batini Góes (p. 128, 2015), prescreve que, nesses casos, o *iter* do recurso depende de investigação minuciosa, quebra de sigilo bancário e fiscal e, além disso, necessidade de haver, sobretudo, tempo para cruzar os dados e identificar as movimentações financeiras com lavagem de dinheiro e gastos não contabilizados.

A figura e existência do caixa dois eleitoral, portanto, encontra-

se sempre em análise de regulação do TSE. Com a reforma eleitoral e a impossibilidade da doação por empresas privadas às campanhas eleitorais, escândalos envolvendo caixa dois como o apresentado na Lava Jato; a Ação Penal 470 – o mensalão; o escândalo do Banestado; anões do orçamento, por exemplo, serão mais difíceis de ocorrer.

A possibilidade de rastrear o dinheiro investido em financiamento de campanha eleitoral é visto na Resolução 8.009/2020 do TRE/SC, por exemplo, que em seu art. 18, §1º que doações a partir de R\$ 1.064,10 só poderá ser realizada mediante transferência eletrônica, facilitando o controle¹⁰.

Entretanto, a prática da utilização de recursos ilícitos em campanhas eleitorais ainda persiste. Nas eleições municipais de 2020, o Tribunal Superior Eleitoral apurou que, problemas nas prestações de contas dos candidatos, até novembro de 2020 já ultrapassavam o montante de R\$ 588 milhões¹¹.

Nesse levantamento do TSE, fora constado que, fornecedores de campanha que possuem membros beneficiados pelo programa Bolsa Família e do auxílio emergencial pela pandemia da covid-19, os valores subiram de “R\$ 940.121,29 para mais de R\$ 386 milhões, figurando a ocorrência com o maior valor de possíveis indícios de irregularidades¹².”

Na mesma linha e em segundo plano daqueles que mais apresentaram problemas no levantamento do TSE, encontram-se aqueles que criaram empresas em data recente à das eleições e dentre o quadro societário há filiados a partido político. Nesses casos, o aumento do valor fora de R\$ 3,3 milhões para R\$ 68,7 milhões em gastos contratados com essas empresas.

4 Conclusão

O sistema eleitoral e todo processo eleitoral brasileiro fora delineado e legislado pensando no interesse comum, na igualdade, moralidade, impessoalidade, liberdade e com vias a tutelar o interesse público. Dessa maneira, o financiamento de campanhas eleitorais insere-se no âmbito do

10 TRE/SC, Resolução 8.009/20. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/legislacao/compilada/resolucao/2020/resolucao-n-8-009-de-18-de-fevereiro-de-2020>. Acesso 12 de abril de 2021.

11 BRASIL. TSE. **Indícios de Irregularidades em doações nas Eleições 2020 já somam mais de R\$ 588 milhões**. 24/11/2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/indicios-de-irregularidades-em-doacoes-nas-eleicoes-2020-ja-somam-mais-de-r-588-milhoes>. Acesso em: 12 de abril de 2021.

12 Ibidem nota 9.

processo eleitoral como a viabilidade de constituir um debate público e social ético, possível e demonstrativo.

Nessa linha, podemos analisar no trabalho proposto que o financiamento de campanhas eleitorais de forma mista como fora legislado no Brasil, tem trabalhado para garantir mais moralidade e licitude em seu arregimento.

Essas recentes ações do STF, como no julgamento que proibiu a doação de pessoas jurídicas ao financiamento de campanha, as resoluções editadas pelo TSE e também as reformas eleitorais, todas estão em vias de promover a tutela da democracia eleitoral e reequilibrar as forças a esfera eleitoral.

Como visto, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha reduziu drasticamente o aporte financeiro disponível aos candidatos e também impôs limites às doações de pessoas físicas para as campanhas.

Os avanços e a coibição para o financiamento ilegal de campanhas estão surtindo alguns efeitos práticos, entretanto, como fora levantado neste trabalho, a apuração de indícios de caixa dois pode levar tempo e, com o aperfeiçoamento da área tecnológica de cruzamento de dados do TSE, ainda se constata grandes montantes de dinheiro utilizados de forma irregular nas campanhas eleitorais.

Portanto, em que pese as grandes mudanças e ações para coibir a prática ilegal, o que se tem visto é a incapacidade dos próprios partidos e candidatos em manterem um sistema íntegro, permitindo que a corrupção e a utilização de caixa dois ainda perdurem em nosso sistema democrático.

Referências

BRASIL. STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade** STF – ADI nº 5.617. Min. Relator: Edson Fachin. DjE: 15/03/2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338766077&ext=.pdf>. Acesso em: 11 de abril de 2021.

BRASIL. **Código Eleitoral**. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 12 de abril de 2021.

BRASIL. TSE. **Conheça as Diferenças entre Fundo Partidário e Fundo Eleitoral**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias->

tse/2020/Outubro/conheca-as-diferencas-entre-fundo-partidario-e-fundo-eleitoral. Acesso em: 07 de abril de 2021.

BRASIL. TSE. **CONSULTA Nº 0600306-47.2019.6.00.0000 – CLASSE 11551 – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL.** Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Dje. 25/08/2019. Disponível em: https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-consulta-0600306-47-voto-ministro-luis-roberto-barroso-30-06-2020/rybena_.pdf?file=https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-consulta-0600306-47-voto-ministro-luis-roberto-barroso-30-06-2020/at_download/file. Acesso em: 11 de abril de 2021.

BRASIL. TSE. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-efec>. Acesso em 10 de abril de 2021.

BRASIL. TSE. **Indícios de Irregularidades em doações nas Eleições 2020 já somam mais de R\$ 588 milhões.** 24/11/2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/indicios-de-irregularidades-em-doacoes-nas-eleicoes-2020-ja-somam-mais-de-r-588-milhoes>. Acesso em: 12 de abril de 2021.

BRASIL. TSE. **Sites de financiamento coletivo não podem arrecadar para campanha.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Maio/recursos-de-campanha-nao-podem-ser-arrecadados-por-paginas-de-financiamento-coletivo>. Acesso em: 10 de abril de 2021.

BRASIL. TRE/SC, Resolução 8.009/20. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/legislacao/compilada/resolucao/2020/resolucao-n-8-009-de-18-de-fevereiro-de-2020>. Acesso 12 de abril de 2021.

BRASIL. **Lei das Eleições.** Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 08 de abril de 2021.

BRASIL. **Lei dos Partidos Políticos.** Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em 07 de abril de 2021.

BURNELL, Peter; WARE, Alan (Ed.). *Funding democratization.* Manchester: Manchester University Press, 1998.

CAGGIANO, Monica Herman Salem (Org). LEMBO, Cláudio (coord.). **Reforma política: um mito inacabado**. Barueri: Manole, 2017.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Corrupção e Financiamento de Campanhas Eleitorais**. In, Revista TRE/PR, n° 43, p. 25-44, jan/mar, 2002. Curitiba, 2002. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/332>. Acesso em: 12 de abril de 2021.

CORDEIRO, Siderlei Ostrufka; FARIA, Gabriella Murakami Rocha. **A Criminalização do Caixa Dois em Campanhas Eleitorais**. In. Paraná Eleitoral. Vol. 6, n° 2, 2017, p. 245-261. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5428>. Acesso em: 12 de abril de 2021.

FREITAS, Vladimir Passos. **Caixa dois, lavagem de dinheiro e Justiça Eleitoral**. In. Conj. 9/08/2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-09/segunda-leitura-caixa-dois-corrupcao-lavagem-dinheiro-justica-eleitoral>. Acesso em: 12 de abril de 2021.

GÓES, Silvana. Batini. C. **Alterações pontuais na Lei da Eleições podem auxiliar no combate ao caixa dois**. In: Falcão, J. **Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 16ª ed. São Paulo. Editora Atlas, 2020.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. São Paulo. Editora Atlas, 2018.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Os critérios para distribuição do fundo eleitoral não são critérios**. CONJUR, 7/09/2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-07/raquel-machado-distribuicao-fundo-eleitoral>. Acesso em: 11 de abril de 2021.

SANTANO, Ana Claudia. **Uma Análise Econômica da Legislação Referente ao Financiamento da Política no Brasil: Reformas e Efeitos**. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Constitucional Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **O Fundo Especial de Financiamento de Campanha como Instrumento de Financiamento**

Público de Campanhas Eleitorais no Brasil: Natureza e Aspectos Críticos. In. Revista do TRE/RS. ano. 23, vol. 45 jul/dez de 2018. Disponível em: https://ava.tre-rs.jus.br/ejers/pluginfile.php/2857/mod_resource/content/1/Revista_do_TRE-RS_-_45.pdf. Acesso em: 10 de abril de 2021.

TOLEDO, José Roberto; MAIA, Lucas de Abreu; BURGARELLI. **As 10 empresas que mais doaram em 2014 ajudam a eleger 70% da Câmara.** O Estadão: 08/11/2014. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,as-10-empresas-que-mais-doaram-em-2014-ajudam-a-eleger-70-da-camara,1589802>. Acesso em: 08 de abril de 2021.

PROPOSTA, PONDERAÇÕES E VANTAGENS PARA UM SISTEMA ELEITORAL DISTRITAL MISTO NO BRASIL

Gustavo Inácio de Moraes¹

João Pedro Zanetti Maffessoni²

Resumo: O presente artigo pretende apresentar uma proposta de reformulação do sistema eleitoral brasileiro. As propostas têm o objetivo de diminuir custos de campanha, aproximar o eleitor das candidaturas legislativas e fortalecer os partidos. Na proposta é apresentado um esquema em que parte dos deputados federais são escolhidos por voto distrital majoritário em dois turnos, ou “*ballotage*”, como adotado na França e suas colônias. Alternativamente, outra parcela dos deputados é escolhida pela lista partidária pré-ordenada em convenção. Ressalte-se que a combinação entre distritos majoritários e listas proporcionais é adotada em, pelo menos, dez países dentre eles Alemanha, Japão, Coréia do Sul e México, todos com população massiva e multipartidária.

Palavras-chave: Sistema Eleitoral Brasileiro; Voto Distrital; Representação Proporcional; Poder Legislativo.

Abstract: The aim in this paper is to present a proposal to reformulate the Brazilian electoral system, as well as a new proposal for an electoral calendar. The proposals are aimed at reducing campaign costs, bringing voters closer to legislative candidacies and strengthening parties. In the proposal a scheme is presented in which part of the federal deputies are chosen by majority vote in two rounds, or “*ballotage*”, as adopted in France and its colonies. Alternatively, another portion of the deputies is chosen from the pre-ordained party list in convention. It should be noted that the combination of majority districts and proportional lists is adopted in at least ten countries, including Germany, Japan, South Korea and Mexico, all with a massive and multipart population.

Keywords: Brazilian Electoral System, Districtal System; Proportional Representation; Legislative Power.

1 Economista e Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia da PUCRS. gusta-vo.moraes@pucrs.br

2 Economista e mestrando no Programa de Pós-Graduação em Economia da PUCRS. jpzmafefe@icloud.com

Resumen: Este artículo pretende presentar dos propuestas para reformular el sistema electoral brasileño, así como una nueva propuesta de calendario electoral. Las propuestas tienen como objetivo reducir los costos de campaña, acercar a los votantes a las candidaturas legislativas y fortalecer a los partidos. En la propuesta se presenta un esquema en el que parte de los diputados federales son elegidos por mayoría de votos en dos rondas, o “ballotage”, tal como se adoptó en Francia y sus colonias. Alternativamente, otra parte de los diputados se elige de la lista de partidos ordenada previamente por convención. Cabe señalar que la combinación de distritos mayoritarios y listas proporcionales se adopta en al menos diez países, incluidos Alemania, Japón, Corea del Sur y México, todos con una población masiva y multipartidista.

Palabras clave: Sistema Electoral Brasileño; Voto del distrito; Representación proporcional; Poder Legislativo.

1 Introdução

A adoção do sistema eleitoral atual remonta a décadas da república nova (1945-1964), onde a construção de um novo código eleitoral implantou os distritos com circunscrição estadual, definidas a partir de um grande território, sem qualquer consideração sobre a configuração social, demográfica ou de atividades econômicas dentro do território espacial.

Nesta nova configuração estabeleceu-se também a adoção do sistema em listas abertas e proporcionais à votação da legenda e/ou coligação, determinando o número de cadeiras a partir de um quociente eleitoral definido com base na proporção de votos válidos, por vezes considerando os votos brancos, ora não.

Esta regulamentação não apenas influenciou a forma de preenchimento dos cargos no nível federal, mas também o preenchimento dos cargos estaduais e municipais, independentemente do tamanho populacional do município.

O desenho institucional da forma de escolha permaneceu idêntico durante o período do regime militar, apenas modificando-se o formato específico das candidaturas dentro dos partidos, permitindo-se sublegendas para cargos majoritários. Esta solução foi adotada em função da existência do bipartidarismo oficial.

O fim da ditadura e a necessidade da readoção de um pluripartidarismo na sociedade brasileira produziram a chance de se discutir o formato do

sistema eleitoral e, também, partidário.

A opção naquele momento, contudo, trouxe influências baseadas nos interesses do regime. O fato de o Congresso ser uma instituição fragilizada, resultado da força do executivo militar federal, proporcionou um debate a respeito do formato do sistema partidário e do sistema eleitoral centrado nos interesses do executivo federal. Com efeito, esse formato permitiu que alguns problemas e desvios fossem acentuados ao longo das últimas três décadas.

O presente artigo tem como objetivo propor duas novas formas de organização do sistema eleitoral e um calendário alternativo de realização das eleições.

Para cumprir com os objetivos optou-se por dividir o artigo em três seções, além desta introdução: na segunda, discute-se a origem e os problemas do atual sistema. Na terceira seção, pretende-se apresentar as duas propostas de nova organização eleitoral e os procedimentos e as possibilidades que a nova proposta aponta. Finalmente, em uma quarta seção, são realizados comentários finais.

2 Desenvolvimento - Sistema atual e seus problemas

2.1 Histórico de adoção

As definições principais que norteiam o atual sistema eleitoral foram elaboradas em dois períodos. O primeiro deles, na fase final do regime militar, antes das eleições de 1982; o segundo deles, quando foi ratificada a grande parte das regras e introduzidas algumas modificações na constituinte de 1988 e ao longo da década de 1990, na revisão constitucional de 1993 e na aprovação da emenda da reeleição em 1997.

O primeiro momento, talvez o mais importante, além de definir as principais regras, ainda é o instante que explica grande parte do funcionamento e a dinâmica atual do sistema eleitoral brasileiro. Não cremos que a idéia de uma lei construída no início da década de oitenta por si seja algo que imprima um caráter de antiguidade e/ou inoperância. As leis tornam-se antigas conforme a conformação social as ultrapasse. Para uma sociedade tribal pouco importa se esse caráter particular foi adquirido há séculos: o que importa é se esta configuração permanece útil e social e economicamente viável. De outro modo, porém, a escravidão demonstra-se

pouco útil quando o código moral ou as relações econômicas a ultrapasse.

Contudo, a arquitetura do sistema eleitoral naquele momento possuía vícios de origem que prejudicam o resultado final, condicionados pela conjuntura política da ocasião. Citando Santos (2003, p. 21):

Quando a transição é feita segundo uma lógica negociada, como, de fato, ocorreu em nosso país, se está optando, de maneira mais ou menos implícita, pela governabilidade e pela diminuição dos custos de mudança no curto prazo, por isso, prefere-se manter a rotina do processo decisório.

Portanto, é oportuno revê-la em suas vantagens e seus vícios para se compreender a evolução posterior.

Ao se conceber um sistema eleitoral o executivo procurou estabelecer uma fórmula que pudesse garantir múltiplos objetivos intertemporais. Como se tratava de uma época de crise econômica e perspectivas não tão alentadoras para o desempenho do(s) partido(s) ligado(s) ao regime era necessário minimizar prejuízos em um primeiro momento, para que em momentos posteriores tenta-se colher algum fruto.

O primeiro objetivo era garantir o máximo de apoio para o Executivo, ainda com mandato a cumprir, na nova Câmara dos Deputados e em parte do Senado a ser eleita em 1982. Este Congresso, entretentes, seria o responsável pela eleição do novo presidente, via colégio eleitoral, também composto por representantes das assembleias estaduais a serem eleitas na mesma votação. O segundo objetivo, tentar estabelecer alguma divisão nas fileiras da oposição a partir da adoção de um pluripartidarismo. O terceiro objetivo, fortalecer lideranças da situação e enfraquecer as lideranças de oposição para uma eventual eleição direta para a presidência.

Para tanto, alguns artifícios foram utilizados: a adoção do pluripartidarismo, embora uma demanda da sociedade contribuísse para a divisão da oposição em várias legendas. Com efeito, como o sistema previa a realização de apenas um turno para os cargos majoritários, o que se observou é que em alguns estados o partido do regime venceu graças à divisão de votos em outras legendas de oposição. Um segundo e importante artifício coube a sobre representar as unidades federativas nas quais o partido do regime possuía as melhores chances, e sub-representar os estados nos quais os partidos da oposição eram mais fortes. O resultado trouxe um desvio de representação em favor dos estados/distritos da região Norte e prejudicial ao estado de São Paulo. Muito embora, fosse justificado à época como uma maneira de compensar os estados mais carentes em termos de representação, é preciso notar que este argumento contrariava

o próprio desenho institucional bicameral: pois, afinal o Senado possuía uma representação igualitária entre os estados para que fosse instrumento de equilíbrio da federação. Sendo assim, a Câmara dos Deputados não poderia servir para esse intuito, pois há outra instância que atendia a esta necessária compensação. Em essência, a função da Câmara era de atender a uma representação popular, portanto fundada no princípio igualitário entre cidadãos, ao passo que o Senado garantiria a igualdade entre entes federativos. Portanto, a representação popular tornou-se desproporcional.

Outra configuração decisiva foi a opção por manter-se uma estrutura de voto proporcional, prevista pelo Código Eleitoral de 1935(!), para o preenchimento de cargos legislativos, baseado no quociente eleitoral e, principalmente, tendo como definição de distritos os territórios dos estados. Dessa forma, estabeleceu-se uma campanha estadual e proporcional para os cargos de deputado federal e deputado estadual, bem como o limite dos municípios, muitos dos quais com população acima de 1 milhão de habitantes, para o cargo de vereador. Uma campanha, portanto, dispendiosa e/ou territorialmente agigantada.

As eleições gerais de 1982 marcaram as escolhas para esses três cargos legislativos, além da escolha de governadores, senadores e prefeitos, na maior parte das cidades. Portanto, da estrutura política brasileira apenas o cargo de presidente da república e o de prefeito nas capitais e cidades de segurança nacional não estavam em disputa.

Os partidos que se preparavam para a eleição de 1982 foram surpreendidos por uma regulamentação, o Pacote de Novembro, que determinava a existência de candidaturas em todos os cargos, ficando impedido, portanto de concorrer, na prática, àqueles partidos que haviam se formado com quadros reduzidos, uma vez que coligações estavam vetadas.

Outra regulamentação, conseqüência da primeira, que permaneceu somente naquela eleição e em nenhuma outra já realizada foi a instituição do voto vinculado. Ou seja, o voto seria atribuído ao mesmo partido para todos os cargos. Bastasse que o eleitor escolhesse o nome preferencial para cada cargo, desde que pertencentes à mesma agremiação. O intuito era que os grandes nomes, candidatos aos cargos de governadores, pudessem criar fidelidade do eleitor para os demais cargos. O voto vinculado, em geral, aparece com grande ênfase nos regimes parlamentaristas, onde uma cadeira conquistada automaticamente gera o vínculo de uma provável representação no Executivo.

Arturi (2001) ressalta que apesar do controle do colégio eleitoral, a votação obtida pela oposição significou a perda de controle do regime sobre a possibilidade de uma solução “interna” para a sucessão presidencial. A partir dali, negociar com a oposição e conviver com desgaste político, já que a situação econômica não era boa, foi a tônica do regime.

Nas eleições de 1986, que elegeu um Congresso constituinte, as coligações foram permitidas, e eliminou-se a obrigatoriedade dos mesmos em lançar candidatos para todos os níveis e, ato contínuo, o número de partidos ampliou-se.

Na constituinte de 1987/1988 optou-se por se manter as regras eleitorais da maneira em que se encontravam, alterando-se, contudo o mandato presidencial para cinco anos. Ademais, alterou-se a escolha para os cargos majoritários em colégios eleitorais com mais de 250 mil eleitores, introduzindo-se o segundo turno entre os dois candidatos mais votados no primeiro, caso a maioria dos votos ainda não tenha sido obtida por nenhum deles. Esta regra foi principalmente derivada da preocupação de se estabelecer uma legitimidade para os ocupantes do cargo Executivo.

Na revisão constitucional de 1993, o mandato presidencial foi reduzido para quatro anos e através de um plebiscito a população optou em ratificar o regime presidencialista de governo. Finalmente, em 1997 foi aprovada a possibilidade de uma reeleição consecutiva para os ocupantes de cargos Executivos.

Assim, o sistema eleitoral brasileiro ainda guarda grande parte das características adquiridas há três décadas. Nas seções seguintes, serão aprofundadas suas principais fragilidades.

2.2 Desproporcionalidade

O problema principal da desproporcionalidade presente no sistema eleitoral brasileiro é o fato de criar uma desigualdade, pela lei, entre os próprios cidadãos brasileiros.

Como se trata de uma representação em discussões sobre orçamento federal, políticas públicas e temas gerais de emergência para a sociedade, há um viés natural sobre a percepção da sociedade e aquele presente no congresso. A representação partidária também sofre vieses, mas não há sistema eleitoral em que isto seja evitado. O problema com o sistema brasileiro é que a desproporção se intensifica, uma vez que nela está presente o viés de distribuição das cadeiras entre os partidos, que reforçamos

inevitável, mas também um viés originado pela estratégia geográfica eleitoral dos partidos políticos, algo apontado por Nicolau (1997).

Ressalte-se que embora essa desproporcionalidade tenha sido criada ainda no começo da década de oitenta, as oportunidades posteriores de reforma desta situação não se mostraram frutíferas, notadamente a Constituição de 1988. Tafner (1996) contesta que o índice de desproporcionalidade entre estados, da ordem de 10% seria não prioritário como colocado por Santos e Schmidt (1995). Como observado por Tafner (1996) a marca de quase 10% em um grande eleitorado como o brasileiro provoca desvios absolutos grandiosos.

O fato é que a desproporcionalidade do sistema representativo brasileiro tem origem nas diferentes Constituições e que com o número crescente de estados, sobretudo a partir da década de oitenta, só fez agravar o problema, conforme Tavares (1995).

2.3 Ausência de compromisso programático

Outro problema do sistema eleitoral, especificamente observado a partir da formação de um pluripartidarismo maior em 1985, refere-se às linhas programáticas das agremiações formadas. Recorde-se que em 1982 o partido deveria lançar candidatos em todos os níveis, bem como o voto era vinculado.

Tal ordem de coisas, somadas ao fato de não haver regras rígidas quanto à filiação partidária criaram um sistema que enfraqueceu os partidos e seus diretórios, bem como sinaliza ao eleitor que o que importa é a escolha pessoal e uma eventual conversa direta com o postulante, do que os compromissos da agremiação na qual ele está vinculado.

Muitas ocasiões, os partidos coligados durante as eleições têm atuações distintas durante as legislaturas para as quais foram eleitos, sem sequer haver o compromisso de manutenção de um bloco parlamentar, já que no congresso a atuação não é mais em função do diretório estadual, mas do diretório nacional. De modo que a coligação eleitoral, utilizada para o cálculo do quociente e das cadeiras, nada significa *a priori*. Provavelmente, tais coligações são construídas nos distritos estaduais em função da viabilidade dos candidatos.

Pereira e Muller (2003) ampliam o argumento e destacam que além das regras eleitorais vigentes, as regras internas do Congresso e os poderes detidos pelo presidente contribuem para definir o escopo de atuação do

legislador. Assim, enquanto as regras eleitorais agem no sentido de descolar o legislador do partido, a conformação orgânica do parlamento no Brasil faz com que o legislador tenha um incentivo para se ordenar ao partido. Isso seria suficiente para atingir um equilíbrio, na argumentação dos autores.

De qualquer forma, Pereira e Muller (2003) identificam na migração partidária dentro do congresso um forte componente de cooptação do Executivo para aprovação de seus projetos. Ressalte-se: à revelia da vontade do eleitor.

Assim, no atual sistema embora o partido seja relevante para o preenchimento das cadeiras e, em última instância, para a determinação do perfil do congresso os partidos são irrelevantes na escolha do eleitor. Pois, no limite do prazo de fidelidade partidária, o interessado em assumir um cargo eletivo irá se afiliar ao partido que demonstre a melhor viabilidade para si, sendo subjetivo o conceito de viabilidade. O que importa é que votar em uma linha programática nada significa, pois o eleitor não terá meio, até a eleição seguinte, de comprometer o pleiteante com sua linha programática.

Diniz (2000) estabelece que a “infidelidade partidária” está em estreita conexão com o calendário eleitoral e com as permissividades da lei eleitoral, que permite ao legislador avaliar as suas chances segundo as prováveis candidaturas por legendas e coligações.

Deste modo, consideramos a lei de coligações e a lei de fidelidade partidária, bem como a lei que rege a composição dos partidos, ora vigente no Brasil está em contradição com o sistema construído no início da década de oitenta e a ação de ambos em simultaneidade produz resultados no sentido de enfraquecer partidos.

3 Propostas para um novo Sistema Eleitoral

Nesta seção serão apresentadas duas propostas para um novo sistema eleitoral com vistas ao preenchimento da Câmara dos Deputados. Ambas contemplam distritalização em maior ou menor grau, porém não serão abordadas correções que visem o reequilíbrio dos cidadãos na Câmara Federal, muito embora esse seja um ponto central no princípio da distritalização: um homem, um voto.

3.1 Alteração da escolha para a Câmara dos Deputados

3.1.1 Distrito Uninominal, Votação Majoritária em Dois Turnos

Sugere-se a adoção de uma escolha majoritária para a Câmara dos Deputados em distritos uninominais em dois turnos de votação. A prática atualmente é adotada na França e em suas ex-colônias. A regra também tem sido denominada “*plurality with runoff*” ou “*French majority system*”.

Tal sistema, por vezes, tem sido adotado com variantes a respeito da formatação do segundo turno: ou participam os dois mais votados do primeiro, desde que nenhum tenha atingido a maioria dos votos, ou ora sugere-se a participação dos mais votados a partir de certo patamar obtido no primeiro turno, sendo assim possível a participação de mais de dois concorrentes. Neste último caso, o segundo turno não gera necessariamente a maioria para o vencedor.

Esse sistema também seria associado a listas partidárias pré-ordenadas em convenções ou prévias partidárias.

No Brasil, em vista da experiência adotada desde 1989 para os cargos executivos, o eleitor se habituou à primeira modalidade. Entendemos, portanto, que essa prática pode ser transferida para os cargos relativos à Câmara Federal, Assembleias Legislativas e nas grandes cidades para a Câmara de Vereadores.

Comparados a outros sistemas de votação a regra mostra evidências de que não condena o sistema eleitoral a um bipartidarismo de fato, ainda que gere um número menor de partidos em comparação ao proporcionalismo ora vigente no Brasil, que estimula a criação e a viabilização de partidos.

Outra vantagem que, acreditamos, é importante frente à atual configuração é o reduzido número de opções de escolha que o eleitor se defrontará para os cargos legislativos. Se hoje, o eleitor se defronta com centenas de postulantes a cargo legislativo nos principais colégios eleitorais, nesta nova situação se defrontaria com um máximo de algo em torno de 15 candidatos, uma vez que seria apenas 1 candidato e seus suplentes por partido. Nessa situação, inclusive, é possível imaginar até a realização de debates entre os postulantes, hoje inviável pela quantidade de candidaturas em cada circunscrição estadual, adicionalmente considerado que os partidos são autorizados a lançar uma grande quantidade de candidatos por estado. Seria uma situação similar à escolha de um prefeito, onde o

voto dado seria mais facilmente lembrado e o acompanhamento das ações do representante vitorioso, mesmo que não o escolhido pelo eleitor, se tornaria mais simples.

No atual sistema o acompanhamento é difícil de ser exercido por duas razões: primeiro pela dificuldade de se lembrar entre tantos postulantes qual teria sido a escolha; segundo, porque se o postulante escolhido não é eleito, segundo a lógica do voto proporcional, a representação se fragmenta entre os representantes do partido e/ou coligação, eleitos. Ou pior, se o partido/coligação sequer alcança o quociente eleitoral, a representação é transferida para “sobras” que geralmente beneficiam o partido/coligação mais votado.

A análise de Wittman (1989) estabelece uma relação entre o mercado político e o mercado de bens. Para ambos funcionarem bem o que se quer é que o eleitor/consumidor possua informação suficiente para exercer a sua ação com eficiência. Assim, o voto distrital e seus candidatos em número reduzido contribuem para reduzir o custo marginal de se obter a informação e favorecendo a relação benefício/custo em favor da eficiência. Porém, destaque-se que a eficiência nos mercados de bens ou mercados políticos não requer, necessariamente, plena informação.

Outra vantagem da adoção do novo sistema é que a divulgação das candidaturas se reduz a um espaço menor, pois não mais envolveria, na maioria dos casos, uma circunscrição estadual. Em centros com grande densidade demográfica, em especial, o alcance das idéias e dos nomes de cada corrente, portanto, seria, em tese, menos dispendioso.

É ilustrativa a pesquisa de Carvalho (2000) de que o padrão de prestação de contas do legislador federal é eminentemente geográfico, visitando regiões e municípios em que haja observado votação expressiva e/ou haja liberação de verbas para investimentos e custeio, a partir do orçamento federal, independentemente da sigla partidária. Sendo assim, é como se vivêssemos na prática legislativa uma circunscrição distrital, porém definida pelos próprios legisladores.

Por outro lado, Kinzo e outros (2003) identificam a ausência de uma suposta influência de distritos “imaginários” nas eleições para o Congresso e, também para a câmara de vereadores do município de São Paulo.

A complexidade da eleição para deputado federal no atual sistema contribui para encarecer em demasia a campanha. Mainwaring (1991) examina o problema e qualifica esta eleição como uma das mais caras do

mundo.

Finalmente, uma vantagem adicional estaria no fato de que tal sistema, distrital e uninominal, evitariam candidaturas “de massa”, como ocorre no atual sistema proporcional de voto nominal e quociente eleitoral. Uma vez que a população a ser atingida pela mensagem política reduz-se, não é necessária a cooptação do eleitorado, necessariamente, por artistas, esportistas etc. Estes não perderiam o direito de se candidatarem, desde que fossem portadores de sua própria mensagem política, não mais atuando como porta-vozes ou “puxadores de votos”, muitas vezes sem consistência política.

Uma fraqueza, porém, apontada para os sistemas com regras majoritárias como o proposto é a existência do viés de distribuição, ou desvio da proporcionalidade. Uma vez que um partido tenha obtido, por exemplo, 10% dos votos, não obtêm semelhante parcela da Câmara dos Deputados. É preciso, contudo, avaliar na perspectiva de se manter um sistema proporcional, que exige uma circunscrição com número de cadeiras elevadas e, portanto, produzem desvios qualitativos (alienação do eleitor, ausência de debate, massificação etc), todos discutidos acima com implicações mais profundas para o sistema político do que os desvios quantitativos de representação. Epstein (1997, p. 278), porém avalia que de qualquer forma *“resultados indesejáveis podem ocorrer qualquer que seja o sistema escolhido”*. Nosso ponto, contudo, é o de que as fraquezas acumuladas pelo atual sistema são incompatíveis com sociedades de massa, como as modernas.

Tavares (1994, p. 251), um entusiasta do modelo de voto distrital em dois turnos, analisando o sistema sintetiza as vantagens apontadas em Duverger (1986):

enquanto a pluralidade uninominal e o bipartidarismo estrito ao mesmo tempo orientam a competição eleitoral para o centro e inviabilizam a formação ou mesmo a existência de partidos de centro, o ballotage e o pluripartidarismo limitado que com ele se constitui estimulam e reforçam precisamente pequenos partidos de centro em prejuízo dos partidos orientados para uma ou outra das extremidades do espectro ideológico”

De qualquer forma, é possível pensar em mecanismo compensador para atender às agremiações que não obtenham as cadeiras por meio da pluralidade, mas que possuam desempenho representativo.

Propostas no Brasil concentram-se no sistema alemão de voto duplo, um na lista, outro no distrito, cujos representantes formam uma câmara

única, o Bundestag. De fato, parece ser a solução para que não ocorram os desvios extremos verificados nos Estados Unidos, Inglaterra e França e nas ex-colônias destes últimos. Assim, o sistema distrital seria acompanhado de um sistema de listas partidárias (abertas ou fechadas) que recuperariam alguma proporcionalidade na distribuição de cadeiras no parlamento.

O sistema alemão, por exemplo, prevê a distribuição de cadeiras em proporção idênticas para o sistema de escolha distrital e par ao sistema de listas ou “segundo voto”. É neste sentido que a proposta de JOBIM (1993), por exemplo, se direciona.

Contudo, este sistema apresenta uma importante fraqueza no caso brasileiro: haveria uma grande quantidade de legisladores o que implicaria em maior dispêndio e perda de dinamismo do sistema legislativo e suas comissões. Com efeito, não é possível imaginar uma distribuição idêntica entre os dois sistemas de distribuição. Logo, como se deseja privilegiar a escolha por distritos propõe-se a seguir que a escolha de representantes por meio de listas partidárias eleja um número fixo de representantes por meio de representação proporcional.

O que se propõe, por conseguinte, é que o congresso seja formado por representantes eleitos nos distritos e por representantes eleitos a partir de listas partidárias com circunscrição estadual. Essa distribuição não será capaz de corrigir inteiramente a distorção gerada pela escolha distrital, mas ao menos atribuirá mandatos e participação aos partidos não majoritários em distritos e que possuam representação eleitoral significativa.

3.1.2 Como seriam as magnitudes dos distritos?

Como seria provavelmente inviável manter o mesmo número de deputados em uma proporcionalidade perfeita entre distritos e listas, porque ou implicaria no aumento de deputados ou em um distrito majoritário com grande número de eleitores, tendo como consequência o retorno ao encarecimento da campanha.

De modo que em um exercício preliminar atribui-se uma distribuição proporcional entre distritos nacionais e as vagas remanescentes através de listas partidárias. Nesse exercício não se alteram as vagas hoje existentes.

O eleitor, portanto, teria dois votos: um no candidato distrital, outro na lista. Eventualmente, esses votos poderiam ser vinculados, ou seja, no mesmo partido, obrigatoriamente.

Repare que a magnitude eleitoral distrital é preservada, ainda que a magnitude de eleitores por vagas em lista seja variável, devido à atual distribuição de vagas prevista na Constituição Federal.

Os candidatos da lista e do distrito poderiam ser escolhidos por convenção ou, alternativamente, por prévias através de eleitores previamente inscritos.

Finalmente, vale ressaltar que a combinação de eleição em distrito majoritário com listas proporcionais partidárias tem sido adotada em muitos países, os quais podemos listar: Alemanha, Japão, Austrália (proporcional p/ o Senado e majoritário p/ a Câmara), Coréia do Sul, México, Guatemala, Hungria, Ucrânia, Lituânia, Venezuela.

Tabela 1 - Simulação de Distribuição de Vagas – Magnitude Eleitoral - Sistema Misto (Distrital Majoritário e Listas)

Estado	Vagas Distritos	Eleit. Distrito	Vagas Listas	Eleit. Listas
Amapá	1	253.362	7	36.194
Amazonas	4	556.723	4	556.723
Rondônia	2	455.514	6	151.838
Roraima	1	474.419	7	67.774
Sergipe	3	454.734	5	272.840
Distrito Federal	4	547.426	4	547.426
Mato G Sul	4	581.863	4	581.863
Mato Grosso	4	563.577	6	375.718
Rio G Norte	4	299.558	7	171.176
Sergipe	3	484.722	5	290.833
Tocantins	2	498.444	6	166.148
Alagoas	4	498.932	5	399.145
Esp. Santo	5	530.707	5	530.707
Piauí	5	469.139	5	469.139
Paraíba	6	472.647	6	472.647
Santa Catarina	10	485.932	6	8-9.887
Goiás	10	433.173	7	618.819
Pará	11	471.677	6	864.742
Maranhão	10	449.734	8	562.167
Ceará	13	482.427	9	696.839
Pernambuco	15	423.754	10	635.631
Paraná	18	436.997	12	655.496
Rio G Sul	19	441.686	12	699.336
Bahia	22	462.974	17	599.142

Rio de Janeiro	26	466.967	20	607.057
Minas Gerais	32	476.521	21	726.128
São Paulo	50	639.969	20	1.599.922
Total	287	497.623	226	630.389

Fonte: Elaboração Própria

4 Comentários finais

O presente texto teve como finalidade apontar algumas das mazelas que afetam o sistema eleitoral brasileiro e o eficaz desenvolvimento da participação popular consciente no processo decisório. Dentre elas destacamos, especialmente, a desproporção em representação/duração do mandato entre Câmara e Senado, a debilidade dos partidos e dificuldade do eleitor em acompanhar as candidaturas para cargos legislativos, por força da representação proporcional e elevada magnitude dos distritos.

Assim, procuramos, em paralelo, discutir, um sistema no qual o sistema de representação político pudesse ser mais bem entendido pelo eleitor, houvesse um estímulo adicional para a participação e acompanhamento dos debates para as eleições legislativas, principalmente.

Qualquer sistema eleitoral apresentará vantagens e desvantagens em perspectiva aos demais sistemas eleitorais possíveis. O que se quer, todavia, é um sistema eleitoral que possa valorizar o legislativo e, também, torne possível o debate de idéias para aqueles postulantes aos cargos legislativos, que no atual sistema é inviável.

Certamente estamos conscientes a respeito das dificuldades de implementação e das resistências quanto a esse modelo apresentado. No entanto, o objetivo é contribuir para manifestar a insatisfação com o sistema atual e que se intensifique o debate para a substituição por um sistema eleitoral mais justo e racional.

Referências

ALBUQUERQUE, José A.G. Michel Foucault e a teoria do poder. Tempo Social, São Paulo, vol. 7, n. 1-2, p. 105-110, 1995

ANASTASIA, Fátima. Qual reforma política? Qual Reforma Política? Boletim de Análise da Conjuntura Política -. BACP, Belo Horizonte, v. 7, p. 15 - 18, 07 maio 1999.

- ARTURI, Carlos S. O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 17, p. 11-31, novembro 2001.
- BRAGA, Maria S.S. O processo político-partidário brasileiro e as eleições de 2006. *Política e Sociedade*, n. 10, abril 2006, p. 53-89.
- BRAGA, Maria S.S. Organizações partidárias e seleção de candidatos no estado de São Paulo. *Opinião Pública*, Campinas, v.14, n.2, novembro 2008, p.454-485.
- CARVALHO, Nelson R. “Peço a palavra: Primeiro nós”. *Insight-Inteligência*, v.9, p. 89-96.
- DINIZ, Simone. As migrações partidárias e o calendário eleitoral. *Revista de Sociologia e Política*, São Paulo, n. 15, p. 31-47, novembro 2000.
- EPSTEIN, Isaac. O paradoxo de Condorcet e a crise da democracia representativa. *Estudos Avançados*, São Paulo, vol. 11, n. 30, p. 273-291.
- FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002, p. 303-344.
- HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.
- JOBIM, Nelson. Notas sobre uma reforma institucional. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 2, 1993, p. 194-204.
- KINZO, Maria D. Governabilidade, estrutura institucional e processo decisório no Brasil. *Parcerias Estratégicas*, v.1, n. 3, junho 1997, p.9-25.
- KINZO, Maria D. Legislação eleitoral, sistema partidário e reforma política. *Política e Sociedade*, n. 2, abril 2003, p. 11-21.
- KINZO, Maria D.G. Partidos, eleições e democracia no Brasil, pós-1985. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 54, fevereiro 2004, p. 23-41.
- KINZO, Maria D.G.; MARTINS JÚNIOR, J.P.; BORIN, I. Padrões de competição eleitoral na disputa para a Câmara paulistana (1992-2000). *Revista Novos Estudos*, n. 65, 2003 a.
- KINZO, Maria D.G.; MARTINS JÚNIOR, J.P.; BORIN, I. Padrões de competição eleitoral para a Câmara de Deputados (1994-2002).

Barcelona: VI Congreso de Ciência Política y de La Administración, Asociación Española de Ciência Política y de La Administración, setembro de 2002.

LIMA, Martonio M.B. Opções de sistemas de governo para o Brasil: o caminho da construção da estabilidade democrática. In: Reforma Política no Brasil: realizações e perspectivas. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003, p. 89-98.

MAINWARING, Scott. Politicians, Parties and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective. *Comparative Politics*, vol. 24, p. 21-43, 1991.

NICOLAU, Jairo. As distorções nas representações dos estados na Câmara Federal Brasileira. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, 2006, p. 689-720.

OLIVEIRA, Arlindo F. Estatuto jurídico da fidelidade partidária e do sistema eleitoral. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 41, n. 61, jan/mar 2004.

PEREIRA, Carlos; MULLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003, p. 735-771.

SADEK, Maria T. Sistema partidário brasileiro: a debilidade institucional. Barcelona: Instituto Catalão de Política e Sociologia, Working Paper nº 72, 1993.

SANTOS, Fabiano. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: Reforma Política no Brasil: realizações e perspectivas. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003, p. 19-38.

SANTOS, W. G., SCHMITT, R. A. Representação, proporcionalidades e democracia. *Monitor Público*, v.5, ano 2, mar./ abr./ mai. 1995.

SERRA, José; AFONSO, José R.R. O Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. Versão revista de paper apresentado no “New Economic and Fiscal Federalism”, 2001.

TAFNER, Paulo. Proporcionalidade e Exclusão no Sistema Político-

Eleitoral Brasileiro. Rio de Janeiro, IPEA, Texto para Discussão nº 450, dezembro de 1996.

TAVARES, José Giusti. Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas.: teoria, instituições, estratégia. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

TAVARES, José Giusti. Desigualdades regionais, desigualdades políticas e reforma eleitoral no Brasil. Brasília: Seminário sobre reforma constitucional, Conselho federal da ordem dos advogados do Brasil, março de 1995.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – TSE. Disponível em: www.tse.gov.br

WITTMAN, Donald. Why democracies produce efficient results. *Journal of Political Economy*, v. 97, n. 61, p. 1395-1424, 1989.

IMPACTOS NA REPRESENTAÇÃO FEMININA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS COM ADOÇÃO DO DISTRITÃO

Thiago Alexandre Melo Matheus¹

Ana Luiza Backes²

João Carlos Afonso Costa²

Resumo: Estudos que buscam entender quais fatores levam os parlamentos a terem uma representação feminina mais próxima daquela encontrada na sociedade são cada vez mais frequentes. Apesar de variáveis culturais e socioeconômicas apresentarem relevância para explicação desse fenômeno, aquelas que recebem maior atenção são as que fazem parte do sistema político, como fórmulas eleitorais, magnitude dos distritos e aplicação de cotas. Essa pesquisa segue esse caminho ao tentar explorar quais seriam as consequências para a bancada feminina da Câmara dos Deputados e das Assembleias Estaduais caso o Distritão fosse adotado. Simulações foram criadas e estão sendo analisadas para tentar entender qual seria a dinâmica eleitoral para as candidatas caso esse sistema entre em vigor. Além disso, pretende-se examinar também a melhor forma das cotas de gênero serem inseridas nesse novo contexto político.

Palavra-chave: Representação feminina; Sistemas eleitorais; Cotas de Gênero; Reforma Política; Poder Legislativo.

Abstract: The number of studies that seek to understand what factors lead parliaments to have women's representation closer of the found in society are increasing. Although cultural and socioeconomic variables show results for explaining this phenomenon, those that attend more attention are the components of the political system, such as electoral formulas, magnitude of districts and existence of gender quotas. This research follows this path trying to explore what would be the consequences for the female bench of the Chamber of Deputies and State Assemblies if the SNTV was adopted. Simulations are used to help the

1 Cefor - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados

2 Conle - Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados

understanding of the new electoral dynamics to the women if this system enters into force. In addition, it is intended to examine also how gender quotas will be inserted in this new political context.

Keywords: Women's Representation; Electoral Systems; Gender Quotas; Electoral Reform; Legislative Power.

Resumen: Son cada vez más frecuentes los estudios que buscan comprender qué factores llevan a los parlamentos a tener una representación femenina más cercana a la que se encuentra en la sociedad. Las variables culturales y socioeconómicas arrojan buenos resultados para explicar este fenómeno, sin embargo las que más atienden son los componentes del sistema político, como fórmulas electorales, magnitud de distritos y existencia de cuotas de género. Esta investigación sigue este camino tratando de explorar cuáles serían las consecuencias para la bancada femenina de la Cámara de Diputados y Asambleas Locales si se adoptara el SNTV. Se utilizan simulaciones para ayudar a la comprensión de la nueva dinámica electoral a las mujeres si este sistema entra en vigencia. Además, se pretende examinar también cómo se insertarán las cuotas de género en este nuevo contexto político.

Palabras clave: Representación Femenina; Sistemas Electorales; Cuotas de Género; Reforma Electoral; Poder Legislativo.

1 Introdução

A representação feminina nos parlamentos é tema que nas últimas décadas tem conquistado grande destaque na literatura da Ciência Política (NORRIS, 1985; RULE, 1987; MATLAND, 1998; REYNOLDS, 1999; FALLON, 2012; SACCHET, 2018; PETERS, 2018), se tornando também um dos pontos mais discutidos nos debates sobre reforma política ao redor do mundo (NORRIS, 2006). Desde os primeiros trabalhos sobre essa temática, especialistas têm apontado a importância de dois elementos centrais dos sistemas eleitorais para o número de eleitas ao legislativo: fórmula eleitoral e magnitude dos distritos.

Historicamente a fórmula proporcional tem sido associada a melhores resultados eleitorais para as mulheres que os decorrentes de da aplicação de fórmulas majoritárias. Assim como a magnitude das circunscrições tende a apresentar um efeito que quanto maior o número de vagas em disputa, mais fácil para mulheres se elegerem. Há, contudo, inúmeros elementos a considerar nos casos concretos, como, por exemplo, o tipo de lista

adotada nos sistemas proporcionais ou o grau de fragmentação do sistema partidário. Dessa forma é muito importante um estudo aprofundado para saber o que esperar de mudanças em casos de sistemas eleitorais específicos, pois alterações decorrentes de reformas eleitorais podem ter grande impacto sobre a representação feminina, ainda quando este não tenha sido o efeito desejado.

Uma pesquisa a respeito da representação feminina nos parlamentos não pode deixar de analisar também o perceptível crescimento do número de mulheres eleitas no mundo nas últimas décadas nos países democráticos. Matland (1998) aponta que mudanças culturais e socioeconômicas ocorridas nesse período desempenharam papel relevante nesse aspecto. Por exemplo, nos últimos 25 anos houve crescimento de índices como a participação de mulheres no mercado de trabalho e na representatividade das mulheres em posições de poder, o que demonstra uma elevação do nível de desenvolvimento social dos países refletindo em um ambiente favorável para o melhor desempenho feminino na arena eleitoral (MATLAND, 1998). Porém, segundo Backes (2021), a Conferência de Pequim, realizada em 1995, em que houve intensos debates sobre a utilização de cotas foi responsável pelo impulso determinante para o aumento da representatividade feminina. A partir dali o uso de cotas de representação se disseminou pelo mundo com sucesso nos mais diferentes sistemas eleitorais.

Na década anterior à conferência, apenas dez países apresentavam leis de cotas de candidaturas de mulheres, sendo que dez anos depois mais de sessenta países tinham adotado algum mecanismo legal desse tipo. Em 2020 já eram 82 países adotando algum tipo de cota por lei, seja a reserva de vagas, seja a cota de candidaturas. Além disso, em diversos países, centenas de partidos adotam cotas voluntárias internas (INTERNATIONAL IDEA, 2021). Com isso de uma média de 11,3% de mulheres nos parlamentos em 1995, passou-se para uma média de 25% em 2020³. A literatura mostra que as cotas podem ser usadas com sucesso independentemente do sistema eleitoral em vigor (BACKES, 2011; MARTELOTTE, 2016). Destaca-se a eficácia dos “mandatos de posição⁴” verticais nas listas preordenadas de

3 Média internacional considerando a Câmara Baixa e a Câmara Alta, nos países em que ela existe (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2021).

4 Mandato de posição: norma que assegura posição competitiva das mulheres na lista de candidatos do partido, em países que adotam o sistema de listas preordenadas. Recentemente instituiu-se a distinção entre mandato de posição vertical, para o caso da aplicação em listas ordenadas, e mandato de posição horizontal, para a aplicação em países com sistema distrital

sistemas proporcionais e dos “mandatos de posição” horizontais, como os casos da França e do México, em sistemas majoritários –, mas mostra também que bons resultados das cotas dependem diretamente de sua adaptação às características do sistema eleitoral no qual se inserem.

A partir desses elementos, esta pesquisa pretende estudar os índices de participação política das mulheres no Brasil com foco nas suas relações com o sistema eleitoral e com as cotas de candidatas. Serão avaliados os possíveis impactos sobre o número de eleitas de uma mudança que vem sendo discutida há alguns anos no Congresso: a adoção do sistema de voto único não transferível⁵, que aqui ganhou o apelido de Distritão. Entre as perguntas que essa pesquisa pretende analisar estão:

1. Quais impactos esperados que esta mudança na fórmula eleitoral pode causar na representação feminina na Câmara dos Deputados e nas Assembleias Legislativas?

2. Estes impactos seriam diferentes de acordo com a magnitude das circunscrições (os estados)?

3. Como funcionaria a cota de candidatas que existe hoje no país a partir desta mudança?

Para tentar elucidar esses questionamentos foi realizada uma extensa revisão bibliográfica. Nela se procurou estudar os principais achados da literatura sobre os efeitos decorrentes de dois elementos do sistema eleitoral, a magnitude dos distritos e a fórmula eleitoral, para a eleição de mulheres. Examinou-se também os efeitos das cotas de candidatas em diferentes situações, avaliando que condições são associadas com sua eficácia. Realizou-se um levantamento histórico sobre a evolução da representação feminina no Brasil procurando-se entender quais poderiam ser as causas de seus baixos índices, como os problemas relacionados ao sistema eleitoral de lista aberta e à baixa eficácia das cotas adotadas. Todos esses pontos são fundamentais para-se construir hipóteses sobre o que esperar da mudança para o Distritão.

Essa comunicação de pesquisa apresenta parte dessa revisão bibliográfica. Ela é base para a fundamentação teórica que está sendo utilizada na análise dos resultados das diferentes simulações desenvolvidas

puro, onde é exigido que os partidos lancem mulheres em determinado número de distritos. Na literatura internacional conhecido como Quotas with placement mandates (SCHWINDT-BAYER, 2016)

5 Single-NonTransferable Vote (SNTV).

sobre a adoção do Distritão na Câmara dos Deputados e Assembleias Estaduais.

2 Impacto da magnitude dos distritos na representação feminina

Diversos estudos analisam a relação da magnitude dos distritos com os índices que medem a proporcionalidade dos sistemas eleitorais (LIJPHART, 1990; RAE, 1995; BENOIT, 2001; NOHLEN, 2006; SHUGART e TAAGEPERA, 2017). De forma geral, espera-se que quanto maior o número de vagas a ser disputadas, mais fiel será a proporção dos eleitos em relação ao número de votos distribuídos. Mas como esse efeito poderia influenciar na eleição de mulheres? O trabalho de Rule (1987) que analisa dados das eleições de 23 democracias foi precursor nesse campo de estudo. Sua hipótese era que mulheres, como um grupo sub representado politicamente, teriam melhores chances de obter sucesso eleitoral em distritos de maior magnitude, em particular, quando aplicadas fórmulas que privilegiassem o sistema de representação proporcional.

Entre os países estudados por Rule (1987) havia aqueles que adotavam sistemas proporcionais, majoritários e mistos. A pesquisadora realizou uma série de análises estatísticas para verificar as possíveis relações entre variáveis do sistema eleitoral e socioeconômicas com a representação feminina nos parlamentos. De acordo com seus resultados a aplicação da fórmula proporcional de lista fechada foi o fator com maior peso explicativo para o sucesso eleitoral feminino, vindo em sequência variáveis relacionadas a índices do número de mulheres empregadas e número de mulheres com nível superior concluído. Em decorrência dos sistemas eleitorais dos países analisados, a magnitude dos distritos acabou se mostrando altamente correlacionada com a variável que determinava a aplicação da fórmula proporcional de lista fechada. Isso pode ser explicado porque, entre os países analisados, apenas o Japão adotava a combinação de distritos plurinominais com uma fórmula majoritária. Assim, na amostra considerada os países com distritos plurinominais estavam associados predominantemente a sistemas proporcionais ou mistos, sendo, portanto, esperada a manifestação da correlação entre essas duas características.

Apesar desse resultado, na conclusão de seu estudo, Rule (1987) destaca a importância da magnitude dos distritos eleitorais para o sucesso eleitoral feminino. Ela aponta que mesmo países com pequeno número de representantes por distrito (três a seis membros) apresentaram proporções

mais altas de mulheres parlamentares do que os países com distritos uninominais. Sua suposição é que mesmo países que combinam fórmulas proporcionais com distritos de baixa magnitude teriam mais chances de aumentar sua representação feminina no decorrer das eleições que países com fórmulas majoritárias em distritos de vaga única. Segundo ela, isso se manifestaria em países de sistema misto, como a Alemanha, em que recorrentemente a parte proporcional do sistema elege mais mulheres que a parte majoritária independentemente do tamanho do distrito.

O estudo de Norris (2006) é também de grande relevância entre aqueles que investigam a influência da magnitude dos distritos na eleição de mulheres para o parlamento. Sua explicação para esse fenômeno é baseada na influência que essa variável tem no comportamento dos partidos. Segundo ela, nos sistemas eleitorais que apresentam distritos de alta magnitude, em particular os sistemas de representação proporcional, os partidos teriam incentivos consideráveis para criar uma lista equilibrada de candidatos, tentando evitar quaisquer penalidades eleitorais do aparecimento de discriminação contra qualquer grupo particular. Este incentivo eleitoral estaria ausente em eleições locais com fórmula majoritária e distritos uninominais, onde cada partido local privilegia a competitividade escolhendo candidatos homens com menor preocupação de apresentar um perfil que transmita à sociedade a ideia de representatividade.

Com foco na análise da influência da magnitude dos distritos eleitorais dos municípios brasileiros na representação de mulheres nas Câmaras Legislativas, o trabalho de Meireles e Andrade (2016) segue caminho semelhante ao traçado por Norris (2006). Uma de suas hipóteses é que em municípios com poucas vagas em disputa, os dirigentes partidários estariam mais dispostos a vetar candidaturas femininas em favorecimento a de homens, geralmente considerados mais competitivos. Segundo os autores, isso decorreria do efeito psicológico de Duverger nas decisões partidárias, e sua repercussão não influenciaria apenas pelo lado da oferta, mas também pelo lado da demanda. De acordo com este argumento, os eleitores teriam a tendência de apresentar um comportamento utilitarista que prejudicaria o desempenho das candidatas quando há menos vagas em disputa. Para os autores, “eleitores não votariam em mulheres por temerem desperdiçar seus votos, ou, em outras palavras, eles poderiam deixar de votar numa candidata preferida, mas com menos chances de ser eleita, para votar em um candidato menos preferido, mas com mais chances de ser eleito” (MEIRELES E ANDRADE, 2016, p. 84).

Na eleição para a Câmara dos Deputados, ainda existe um fator pouco estudado que se relaciona com a magnitude dos distritos e que também pode causar um efeito prejudicial para a eleição de mulheres: a hiperfragmentação partidária. Em decorrência da estrutura do sistema partidário brasileiro, que apresenta grande número de partidos competitivos nas disputas federais, não é incomum a eleição de apenas um candidato por partido nos distritos de baixa magnitude⁶. Considerando que em geral os principais candidatos das legendas são homens isso pode dificultar ainda mais o sucesso eleitoral de mulheres nesses distritos.

O que estes estudos sugerem é que o efeito da magnitude eleitoral pode não ser algo automático, e sim dependente da relação entre essa variável e todos os demais elementos do sistema político. Desta forma, o ideal é que os efeitos da magnitude eleitoral sejam investigados em cada caso particular, pois o seu contexto faz diferença (NOHLEN, 2006). No entanto, algo que é quase unânime na literatura, como foi visto nos estudos citados anteriormente, é que sistemas de representação proporcional são mais benéficos para a eleição de mulheres que sistemas de representação majoritária, e entre aqueles, verifica-se que os de lista fechada garantem uma representatividade feminina maior que os de lista aberta. Uma breve análise sobre os motivos que provocam esse fenômeno será apresentada na próxima seção.

3 Os efeitos das fórmulas eleitorais para eleição de mulheres no legislativo

Desde as primeiras investigações na década de 80 sobre fatores que explicam a eleição de mulheres para cargos no legislativo, o sistema eleitoral é considerado variável chave para tentar entender esse fenômeno (RULE, 1987). Entre os elementos que compõe o sistema eleitoral⁷, a fórmula eleitoral é a que mostra maior fator preditivo. Sacchet (2018) se baseia nos arranjos eleitorais e estratégias partidárias decorrentes das diferentes formas de disputa para explicar impacto determinante de cada fórmula eleitoral na representação política. A autora acredita que nos países que adotam fórmulas proporcionais os partidos teriam interesse em se apresentar com perfil mais

6 De 8 a 12 vagas.

7 Adota-se nesse trabalho o conceito de Lijphart (1990) que defende que sistemas eleitorais são compostos por três elementos: a fórmula eleitoral, magnitude dos distritos e forma de alocação de cadeiras

inclusivo e democrático e por isso seriam estimulados a apresentar listas de candidatos com maior diversidade de gênero. Já em locais que fórmulas majoritárias são aplicadas, particularmente em distritos uninominais, as legendas teriam a tendência de se arriscar menos selecionando candidatos que apresentam mais segurança, que geralmente não são nem mulheres nem pertencentes a grupos minoritários (SACCHET, 2018).

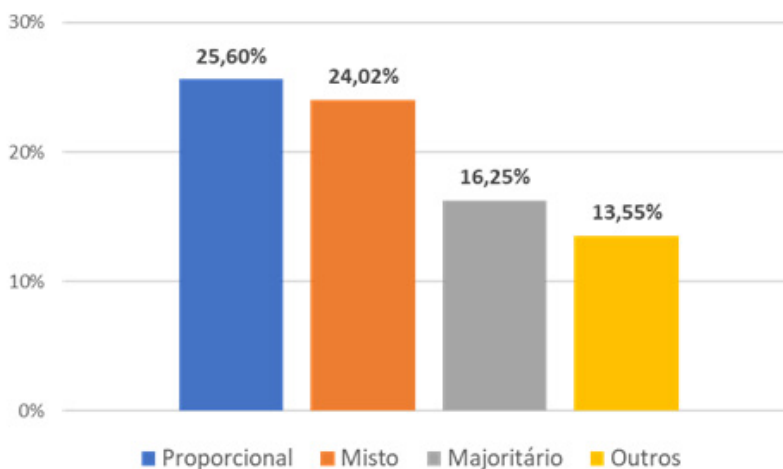
Dessa forma a utilização de fórmulas eleitorais proporcionais seria mais favorável ao lançamento de candidatas que a aplicação de fórmulas majoritárias. Segundo a autora, os casos particulares de fórmulas mistas dependeriam do balanço existente em cada caso pela combinação das regras da parte proporcional e majoritária aplicadas.

Levantamento realizado por Norris (2006) com dados de democracias ao redor do mundo mostrou que no começo dos anos 2000 mais mulheres eram eleitas para o parlamento em países que adotavam fórmulas proporcionais (19,6% de mulheres) do que qualquer outro. A proporção era de quase o dobro quando comparado com lugares que adotavam fórmulas majoritárias (10,5%) para eleição de membros do legislativo. As fórmulas mistas ou combinadas resultavam em um valor médio intermediário entre os dois extremos (13,6%). Em estudo contemporâneo ao de Norris, específico sobre a América Latina, Htun (2002) encontrou percentuais mais baixos para essa região. Porém, mesmo nesse contexto, os países que adotam sistemas proporcionais de lista fechada teriam índices mais altos que os demais apresentando em média 17% de mulheres em suas câmaras baixas. No caso particular de sistemas proporcionais de lista aberta o resultado seria bem pior, uma média em torno de 12% de representação feminina nas câmaras baixas.

Dados mais recentes⁸ da região mostram que nos últimos anos a representação feminina cresceu mesmo em contextos considerados patriarcais como os parlamentos latino-americanos (SACCHET, 2018).

8 Dados de 2017 da União Interparlamentar

Gráfico 1 – Percentual médio de mulheres nos parlamentos latino-americanos de acordo com a fórmula eleitoral adotada



Fonte: Sacchet (2018)

Aproximadamente 15 anos depois do trabalho de Htun (2002), houve um crescimento geral na proporção de mulheres eleitas para o legislativo dos países da América Latina, independentemente da fórmula eleitoral aplicada. Porém, o índice de 15% apresentado pelo Brasil ainda é um dos menores do continente.

Segundo Schwindt-Bayer (2016), as características do sistema lista aberta, como o do Brasil, dificultam a instituição do mandato de posição, variável considerada essencial para o sucesso das cotas de candidatas. Além disso, os sistemas apresentam características de maior competitividade entre os candidatos individuais, obrigando a que as candidatas necessitem dispor individualmente de acesso a recursos essenciais, como os financeiros (SACCHET E SPECK; 2006). Por isso, ao analisar o impacto dos sistemas proporcionais sobre a eleição de mulheres, torna-se necessário introduzir a distinção entre os de lista aberta e de lista fechada, já que a literatura tem apontado que os bons resultados apontados para a fórmula proporcional estão associados principalmente com os sistemas de lista fechada (MARTELLOTTE, 2016; SPOHR, 2016).

Surpreendentemente, no Brasil, observa-se que em toda discussão sobre reforma de seu sistema eleitoral surgem no Congresso correntes políticas favoráveis a mudanças para sistemas majoritários. Existem duas hipóteses explicativas para esse fenômeno: a ausência de conhecimento

sobre as consequências que cada sistema eleitoral pode provocar na representação feminina; ou a falta de prioridade para se encontrar uma solução para esse problema. É preferível imaginar que o problema é informacional, e espera-se trazer com esse estudo uma melhor compreensão sobre as consequências esperadas para essas mudanças, em particular para o caso da adoção do Distritão. Porém, antes de se voltar para análise das mudanças que aconteceriam em decorrência dessa mudança, é necessário dedicar um tempo para discutir também como a existência de cotas de candidatas pode interferir nas taxas de eleitas.

4 A importância das cotas de candidatas para o aumento do número de eleitas

Além dos efeitos decorrentes das fórmulas eleitorais, do tamanho dos distritos e de fatores socio-culturais, a literatura tem apontado de forma muito consistente que a instituição de cotas de candidatas teve fundamental importância para impulsionar o crescimento dos índices de mulheres nos parlamentos (BACKES, 2021; MARTELLOTE, 2016; SCHWINDT-MAYER, 2016; SPOHR, 2016). Este crescimento se deu independentemente da fórmula eleitoral aplicada nos países, mostrando ser possível desenvolver mecanismos capazes de impulsionar a eleição de mulheres nos mais diversos sistemas eleitorais.

Entretanto, variantes decorrentes de barreiras estruturais, institucionais e sociais acabam por influenciar a efetividade ou não dessas medidas. O grau de efetividade das cotas ainda varia de acordo com o tipo adotado. Os principais são: a) cotas legais, que estabelecem percentual mínimo para o número de candidaturas femininas e geralmente é associado a listas preordenadas com mulheres em posições competitivas; b) reserva de assentos, que assegura às mulheres um percentual das cadeiras nas Casas legislativas; c) cotas partidárias voluntárias, que são percentuais de candidaturas femininas introduzidas voluntariamente por cada partido (BACKES, 2021; HERRON, PEKKANEN, SHUGART, 2018).

No Brasil são aplicadas as cotas legais para candidaturas femininas, porém, com um limitador. No sistema de lista aberta não há como definir previamente posições para as mulheres na lista do partido, sendo impossível instituir o chamado mandato de posição. Assim, apesar da existência desse mecanismo em prol das mulheres, ele não apresenta grande efetividade. Estudos recentes têm mostrado que a eficácia das cotas está associada aos

seguintes fatores: a existência de mandato de posição; a existência de sanções para o não cumprimento; o engajamento dos partidos; o tamanho da cota (BACKES, 2021; MARTELLOTE, 2016; SCHWINDT-MAYER, 2016; SPOHR, 2016). Dessa forma, a literatura mostra que bons resultados das cotas dependem diretamente de sua adaptação às características do sistema eleitoral no qual se inserem.

5 O Caso Brasileiro

No Brasil ocorreu nos últimos anos um tímido progresso na representação feminina em cargos do legislativo. Isso aconteceu em decorrência da adoção de uma série de alterações na legislação eleitoral (SACCHET, 2018; VOGEL, 2018) e também de decisões do Poder Judiciário. A primeira medida significativa para ampliar a participação política das mulheres após 1932, quando as mulheres passaram a ter direito a voto, só aconteceu na década de 90. Isso ocorreu com a Lei 9.100/1995 que estabeleceu a reserva de cotas mínimas de 20% para candidaturas femininas a cargos do legislativo. Essa medida foi válida para a disputa das eleições municipais a partir de 1996, porém, posteriormente, a Lei 9.504/97 estendeu essa obrigação também para as eleições estaduais e federais, aumentando o percentual mínimo da reserva de vagas dos partidos para 30%.

Segundo Sacchet (2018) essas medidas, no entanto, inicialmente eram desrespeitadas pelos partidos sem que houvesse aplicação de qualquer sanção a eles. Os partidos em muitos casos apenas reservavam vagas para as mulheres, lançando chapas em que a proporção de candidatas estava abaixo da determinada pela lei, sob a explicação de que as vagas estavam reservadas, porém que não encontravam mulheres suficientes para preenchê-las. Apenas após mais de dez anos esse problema foi corrigido pela Lei 12.034/2009, que determinou o efetivo preenchimento de 30% das vagas da chapa partidária com mulheres, sob pena de lhe ser negado o registro.

Duas outras inovações benéficas para as mulheres foram trazidas por essa lei. A primeira foi a obrigação que as agremiações investissem no mínimo 5% do valor recebido do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política feminina. Os partidos que não cumprissem essa regra deveriam no ano subsequente, acrescentar mais 2,5% para essa finalidade, ficando impedido de utilizar

esses recursos para outros fins. A segunda inovação foi o estabelecimento do tempo mínimo de 10% da propaganda partidária gratuita com intuito de promover e difundir a participação política das mulheres.

Porém, como pode-se verificar na tabela a seguir, a criação dessas regras não foi suficiente para um crescimento significativo da representação feminina no legislativo brasileiro, e, em particular, na Câmara dos Deputados:

Tabela 1 – Percentual de candidatas e eleitas (2002 – 2014)

Ano	Deputadas Estaduais		Deputadas Federais	
	% candidatas	% eleitas	% candidatas	% eleitas
2002	14,7	12,5	11,5	8,2
2006	14,3	11,7	12,7	8,8
2010	21,0	13,0	19,1	8,8
2014	30,1	11,2	29,4	9,9

Fonte: Sacchet (2018)

O gradual aumento na proporção de candidatas, mais intenso após a edição da Lei 12.034/2009, não se refletiu no número de mulheres eleitas para o Legislativo, que cresceu apenas de forma marginal.

Então, mudanças importantes ocorreram em 2018, a partir de decisões dos Tribunais Superiores. Em maio daquele ano, o Plenário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) confirmou que os partidos políticos deveriam reservar pelo menos 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (Fundo Eleitoral), para financiar as campanhas de candidatas, em consonância com decisão anterior do Supremo Tribunal Federal (STF) que já havia estabelecido no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617/2018 a destinação de pelo menos 30% dos recursos do Fundo Partidário às campanhas de candidatas. Na mesma ocasião, os ministros do TSE também entenderam que o tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão de candidatas mulheres também deveria obedecer a regra do mínimo de 30%.

Anos antes, estudo realizado por Sacchet e Speck (2006) já indicava que o financiamento eleitoral seria um dos principais fatores que explicaria

o baixo desempenho eleitoral das mulheres. Os autores não negam a importância de outros fatores (como o capital político), porém, sua análise de dados sobre recursos e votos indicaram que a diferença entre homens e mulheres permanece, mesmo isolando os demais fatores. De acordo com esse estudo, as mulheres receberiam menos recursos do que seus colegas em qualquer situação e essa diferença permanece à medida que os valores se aproximam de um patamar que viabiliza o sucesso das campanhas (SACCHET, SPECK; 2006). Portanto, a partir dessa análise sobre a importância do financiamento eleitoral das candidatas para o seu desempenho eleitoral e considerando as mudanças provocadas pela Lei 13.488/2017 e pelas decisões do TSE e do STF seria esperado um melhor desempenho feminino nas eleições de 2018. Pode-se observar esse fenômeno na próxima tabela:

Tabela 2 – Comparação do percentual de candidatas e eleitas em 2014 e 2018.

Ano	Deputadas Estaduais		Deputadas Federais	
	% candidatas	% eleitas	% candidatas	% eleitas
2014	30,1	11,2	29,4	9,9
2018	31,1	15,5	31,6	15,0

Fonte: Backes *et al* (2019, p. 7)

Observa-se que, apesar da proporção de mulheres candidatas não ter variado significativamente, o percentual de eleitas cresceu em 2018, tanto para a Câmara dos Deputados como para as Assembleias Legislativas/Câmara Distrital. Este fenômeno foi acompanhado do aumento do percentual de receitas das candidatas, como pode-se observar na tabela a seguir:

Tabela 3 – Comparação do percentual de receitas das candidatas (em relação ao total) em 2014 e 2018

	2014	2018	Varição
Candidatas a deputada estadual/distrital	13,2%	31,3%	137,5%
Candidatas a deputada federal	9,8%	22,2%	126,5%

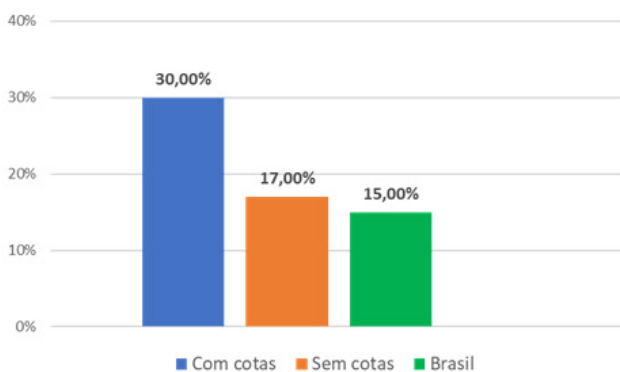
Fonte: Backes *et al* (2019, p. 10)

A relação entre o aumento de recursos, fator crucial para o sucesso

nas eleições (SACCHET, SPECK; 2006), e o aumento no índice de eleitas, comprova a importância da cota de 30% dos recursos financeiros (ainda que outros elementos, como a entrada de novos grupos na política, o intenso uso de redes sociais, o estabelecimento de limites de gastos para as campanhas por lei, possam também ter contribuído para esta direção).

No entanto, apesar dessa recente evolução da representatividade das mulheres no legislativo brasileiro, quando esses dados são comparados com outros países democráticos, observa-se que ainda há uma grande defasagem. De acordo com os dados da Organização Internacional União Interparlamentar, em um ranking com 193 países, a bancada feminina da Câmara dos Deputados ocupa apenas a 143ª posição em termos de representatividade entre as câmaras baixas. Mesmo no contexto da América Latina, o Brasil ainda está muito atrasado, estando à frente apenas de algumas nações caribenhas como Bahamas, Belize e Haiti. Ou seja, apesar de o país ter sido um dos primeiros a adotar a política de cotas femininas nas Américas, elas não foram tão efetivas no Brasil quanto nos demais países do continente (SACCHET, 2018). O seguinte gráfico ilustra como a situação do Brasil é ruim na comparação com os demais países da América Latina:

Gráfico 2 – Comparação do percentual médio de mulheres nos parlamentos latino-americanos com o Brasil.



Fonte: Sacchet (2018)

Verifica-se que a bancada de mulheres na Câmara dos Deputados tem uma representatividade menor que o valor médio até dos países latino-americanos que não adotam políticas de cotas para mulheres. Um dos casos emblemáticos de sucesso no continente foi o da Argentina que liderou em 1991 a iniciativa de reservar 30% de vagas para candidatas para sua

Câmara dos Deputados e 30 anos depois alcançou o percentual 38,8% de mulheres no legislativo. Mais impressionante ainda é a Bolívia que adotou a política de cotas para mulheres no mesmo ano que o Brasil, em 1997, e hoje é um dos poucos países do mundo com paridade de gênero em seu parlamento, tendo 46,2% de mulheres.

Por que as mudanças nas regras eleitorais desses países foram mais eficazes que a brasileira para solucionar esse problema? Sabe-se que política de cotas, como a adotada por esses países, tem sido importantíssima para aumentar a representatividade feminina no legislativo (NORRIS, 2006), porém, diversos estudos (MATLAND 1998; NORRIS, 2006; REYNOLDS, 1999; PETERS, 2018) mostram que seu efeito não é uniforme em todos os lugares porque as estratégias e contextos costumam variar bastante. Em particular, a literatura aponta que a lista aberta usada no Brasil é considerada uma fórmula prejudicial às mulheres e associada à baixos índices.

De qualquer forma, é importante reter neste momento que, apesar de certa melhora, o quadro para a representação feminina no Brasil não é favorável, suscitando discussões tanto no parlamento quanto na sociedade civil e na Academia sobre que medidas seriam necessárias para impulsionar a participação política de mais mulheres no país. Neste contexto, a discussão sobre uma mudança no sistema eleitoral como a implementação do Distritão adquire grande importância na perspectiva das mulheres, pois é necessário entender que impactos esta mudança pode trazer para o número de eleitas.

6 Breve histórico do Distritão e a discussão sobre seus impactos na representação feminina na Câmara dos Deputados

O SNTV – mais conhecido no Brasil como Distritão – é uma fórmula eleitoral majoritária em que os distritos são plurinominais e de voto único não transferível. Seu funcionamento é bastante simples (e talvez essa seja sua maior qualidade), os representantes são eleitos em distritos plurinominais, pelo critério de maior votação dos candidatos. De acordo com as propostas já apresentadas no Congresso Nacional para adoção desse modelo, as unidades da federação seriam transformadas em grandes distritos onde os candidatos disputariam as vagas, que seriam iguais ao número de cadeiras que existem atualmente (MATHEUS, 2017). Com a sua implementação, a grande mudança seria então a alteração da representação majoritária para

a representação proporcional e em cada distrito passariam a ser eleitos os candidatos mais votados, independentemente da votação dos partidos.

Durante os debates nas reformas políticas de 2015 e 2017, os principais argumentos apresentados pelos parlamentares giravam em torno da simplicidade do sistema para os eleitores e da facilidade que traria para os partidos organizarem suas listas de candidatos. Outro ponto bastante destacado durante a discussão da proposição é que o fato de lançar um número menor de candidatos tornaria as campanhas mais baratas. Para os defensores desse modelo, o Distritão também invocaria o princípio de justiça representativa em que a vaga deve ser daquele que recebeu mais votos, mesmo que os resultados da distribuição das cadeiras possam distorcer a representação dos partidos do ponto de vista dos votos recebidos por cada um (NICOLAU, 2007).

Após intensos debates, a proposta foi derrotada tanto em 2015, quando apesar da maioria não obteve o quórum necessário para PEC, quanto em 2017, quando obteve apoio ainda menor dos parlamentares, não chegando a alcançar nem a maioria dos votos dos deputados. No entanto, apesar desse fracasso, de forma surpreendente, a discussão sobre a adoção do Distritão voltou novamente à pauta do Congresso Nacional em 2021.

É importante ressaltar que em nenhuma das vezes que a adoção do Distritão foi discutida, o impacto que poderia causar na representatividade feminina esteve entre os temas com mais destaque nos debates (MATHEUS, 2017). Com esse problema em mente, esse trabalho pretende verificar a hipótese de que a adoção dessa fórmula eleitoral poderia ter como consequência o aumento de barreiras para o acesso de mulheres aos cargos no legislativo, caso não houvesse alteração de outras regras. Atualmente o que se observa é que as mulheres não são privilegiadas pelos partidos nas eleições majoritárias para cargos do executivo e para o Senado Federal (12,58%). Sabe-se também que a implementação do Distritão aumentaria ainda mais a disputa intrapartidária entre os candidatos, pois deixaria de existir a contribuição coletiva de seus votos para o partido (SHUGART, TAAGEPERA, 2017, P. 230). Então, a hipótese de trabalho é que o Distritão poderia causar mais prejuízos para a representação feminina no legislativo brasileiro que o sistema atual já proporciona.

7 Método

A criação de simulações é um dos principais recursos que estão sendo utilizados nessa pesquisa para analisar os possíveis efeitos do Distritão na representatividade feminina no Legislativo. Porém, deve-se destacar que sua função é exploratória, para tentar trazer uma abordagem empírica ao problema colocado e sem o afã de gerar, por si, conclusões definitivas sobre as hipóteses levantadas. Nem poderia ser diferente, visto que, caso as regras vigentes fossem outras, outro seria também o comportamento dos atores políticos e suas estratégias. Nicolau (2017) argumenta que é comum os políticos e estudiosos caírem na ilusão da simulação eleitoral e serem influenciados por ela, por isso, reforça-se que essas simulações servem apenas para indicar tendências.

A fonte dos dados utilizados é obtida do Repositório de Dados Eleitorais (RDE) mantido pelo Tribunal Superior Eleitoral e disponibilizada ao público geral em seu portal (BRASIL, 2020). Neste ponto, é de suma importância identificar a data de geração da base consultada, de modo a assegurar a repetibilidade dos cálculos. Isto porque o RDE é a fonte dos dados oficiais das eleições e não necessariamente reflete a “fotografia” da apuração quando finda. Os resultados, e mesmo as candidaturas, podem ser questionadas na Justiça, o que deixa o resultado apresentado sub judice. No que respeita ao sistema proporcional, quando ocorre a inaptidão de um candidato e os votos a ele atribuídos são invalidados, deve-se proceder a novo recálculo dos quocientes eleitoral e partidário, de modo que a retotalização pode apontar novos parlamentares.

Isso dito, a base referente às eleições de 2014⁹ trabalhada foi gerada em 26 de outubro de 2018 e não necessita maiores clarificações. Contudo, a base de 2018 mais recente quando da elaboração das simulações foi gerada em 11 de fevereiro de 2021 e não trazia os resultados do pleito para a Câmara dos Deputados em Alagoas, Amazonas, Amapá, Paraíba e Sergipe. Assim sendo, foi necessário mesclar com outra base anterior que possuía tais dados, gerada em 31/1/2019.

Os dados da votação nominal são integrados à base de candidaturas, de modo a possibilitar o uso das características individuais de cada candidato. A seguir, são selecionados apenas candidatos aptos e que apresentam votação nominal. São considerados eleitos aqueles com maior

9 Importante destacar que 2014 ainda era permitido o financiamento empresarial.

votação até o número de vagas da unidade da federação e comparados com os resultados oficiais apresentados na mesma base.

8 Resultados e discussão

A seguir será apresentada uma das simulações que servirá como base para a realização das análises sobre a implementação do Distritão no Brasil e suas consequências para a representação feminina. Apesar da relativa fragilidade já mencionada sobre esse método, por ser decorrente da utilização de resultados eleitorais produzidos sob as regras de outro momento, sem as simulações os debates se restringiriam a discussões puramente teóricas, considerando a impossibilidade de realização de pesquisas empíricas para comprovar as teses apresentadas.

Tabela 3 – Comparação entre o número de mulheres eleitas em 2014 e 2018 pela regra eleitoral da época e número de eleitas caso o Distritão fosse aplicado.

UF	VAGAS	2014			2018		
		REGRA À ÉPOCA	SNTV	VARIA- ÇÃO	REGRA À ÉPOCA	SNTV	VARIAÇÃO
AC	8	1	1	0	4	5	1
AM	8	1	1	0		1	1
AP	8	3	3	0	3	3	0
DF	8	1	1	0	5	4	-1
MS	8	1	1	0	2	2	0
MT	8				1	1	0
RN	8	1	1	0	1	1	0
RO	8	2	2	0	3	3	0
RR	8	2	2	0	2	1	-1
SE	8					1	1
TO	8	3	2	-1	2	2	0
AL	9				1		-1
ES	10		1	1	3	2	-1
PI	10	2	2	0	4	4	0
PB	12				1	1	0
SC	16	2	1	-1	4	5	1
GO	17	2	2	0	2	2	0

PA	17	3	3	0	1	1	0
MA	18	1	1	0			
CE	22	2	2	0	1	1	0
PE	25	1	1	0	1	1	0
PR	30	2	2	0	5	4	-1
RS	31	1	1	0	3	2	-1
BA	39	3	3	0	3	4	1
RJ	46	6	6	0	10	9	-1
MG	53	5	3	-2	4	3	-1
SP	70	6	6	0	11	10	-1
BR	513	51	48	-3	77	73	-4

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (elaboração própria)

Com base na literatura discutida e a partir dessa e demais simulações que estão sendo realizadas, serão construídos diversos recortes com os dados buscando entender melhor os fenômenos decorrentes da adoção do Distritão para a eleição das mulheres. Pretende-se, por exemplo, realizar análises verificando o papel da magnitude dos distritos nos resultados, possíveis efeitos da hiperfragmentação partidária brasileira e qual seria o tipo de cota feminina com maior efetividade para essa nova fórmula.

Experiências eleitorais de Taiwan e Afeganistão, países com tradição recente na utilização do Distritão, e seus índices de representação feminina serão utilizados como referência e comparados aos resultados obtidos para o caso brasileiro. Além disso, estão sendo realizadas também simulações com dados das eleições estaduais com intenção de verificar se existe diferença para os fenômenos que ocorrem na esfera federal.

9 Conclusão

Essa comunicação de pesquisa se propõe a apresentar a revisão bibliográfica que será utilizada para analisar os impactos que podem ser esperados para a representação feminina se o Distritão for implementado. Entre eles se destacam, os possíveis impactos nas circunscrições com diferentes magnitudes, como funcionaria a cota de candidatas nessa nova realidade e se existe algum ajuste possível nesse modelo para que não ocorra prejuízo para eleição de mulheres para o legislativo.

Foi apresentada também uma breve análise da situação da

representação feminina no Brasil e quais as possíveis causas dos seus baixos índices, destacando os problemas relacionados as quais acredita-se estarem relacionadas.

De antemão, pode-se afirmar que os condicionantes apontados convergem para a tendência de mais restrições e dificuldades para a eleição de mulheres aos Legislativos caso o Distrito entre em vigor e não sejam feitas alterações em demais elementos que compõem o sistema eleitoral brasileiro. Por ser uma pesquisa em andamento, essas hipóteses ainda serão devidamente testadas, assim como, será examinada a compatibilidade da nova fórmula eleitoral com a cota legal de 30% de candidatas, atualmente empregada, para analisar se existiria algum desenho de cotas mais eficaz para esse novo cenário.

Referências

- BACKES, Ana Luiza. **Mulheres na política: uma análise internacional**. Estudo Técnico da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/40109>. Acesso em 14 abr. 2021
- BACKES, Ana Luiza; VOGEL, Luiz; COSTA, João; CHEVITARESE, Marcus. **Breve Análise dos Dados Sobre Candidatas / Eleitas / Receitas nas Eleições de 2018**. Estudo Técnico da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/comissao-de-defesa-dos-direitos-da-mulher-cmulher/arquivos-de-audio-e-video/breve-analise-dos-dados-sobre-candidatas-eleitas-receitas-nas-eleicoes-de-2018>. Acesso em 14 abr. 2021
- BATTO, Nathan. Was Taiwan's Electoral Reform Good for Women? SNTV, MMM, Gender Quotas, and Female Representation. **Issues and Studies**, Taipei, v. 50, n. 2, p. 39-76, 2014
- BENOIT, Kenneth. District Magnitude, Electoral Formula, and the Number of Parties. **European Journal of Political Research** v. 39, p. 203–224, 2001.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n. 77/2003**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=117975>. Acesso em 14 de abr. 2021.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à**

Constituição n. 108/1995. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14392>. Acesso em 14 de abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.100 de 29 de setembro de 1995.** Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm. Acesso em 14 de abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.504 de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em 14 de abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 12.034 de 29 de setembro de 2017.** Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm. Acesso em 14 de abr. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição n. 182/2007.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=373327>. Acesso em 14 de abr. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas Eleitorais. **Repositório de Dado Eleitorais**, 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/hotsites/pesquisas-eleitorais/index.html>. Acesso em 10 de dez. 2020.

FALLON, Kathleen; SWISS, Liam; VITERNAC, Jocelyn. Resolving the Democracy Paradox: Democratization and Women's Legislative Representation in Developing Nations, 1975 to 2009. **American Sociological Review**, Washington, v. 77, n. 3, p. 380-408, 2012.

HTUN, Mala. A política de cotas na América Latina. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 9, n. 1, 2001. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2001000100013>. Acesso em 14 abr. 2021.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **Monthly ranking of women in national parliaments**, 2021. Disponível em <https://data.ipu.org/women-ranking?month=3&year=2021>. Acesso em 14 abr. 2021

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (INTERNATIONAL IDEA). **Gender Quotas Database**, 2021. Disponível em <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas>. Acesso em 14 abr. 2021

LIJPHART, Arend. The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-85. **The American Political Science Review**, vol. 84, no. 2, pp. 481-496, 1990. Disponível em: www.jstor.org/stable/1963530. Acesso 14 abr. 2021.

MARTELOTTE, Lucia. 25 anos de aplicação de leis de cotas na América Latina. **Revista Sur** 24, v. 13, n. 24, p. 91-98, 2016. Disponível em: <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/02/8-sur-24-por-lucia-martelotte.pdf>. Acesso em 14 abr. 2021.

MATHEUS, Thiago. **Distritão: Tramitação no Congresso Nacional e Possíveis Consequências para o Sistema Partidário Brasileiro**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito) Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, 2017. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/18998/1/2017_ThiagoAlexandreMeloMatheus.pdf Acesso em: 14 abr. 2021

MATLAND, Richard. “Women’s Representation in National Legislatures: Developed and Developing Countries.” **Legislative Studies Quarterly** v. 23, n. 1, p. 109-125, 1998.

MEIRELES, Fernando; ANDRADE, Luciana. Magnitude eleitoral e representação de mulheres nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 63, p. 79-101, set. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/55521>. Acesso em: 14 abr. 2021

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy. **Instituições representativas no Brasil: Balanço e reforma**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

NOHLEN, Dieter. **Os sistemas eleitorais: o contexto faz a diferença**. Lisboa: Livros Horizonte, 2006.

NORRIS, Pippa. Women’s Legislative Participation in Western Europe. **West European Politics**, v. 8, n. 4, p. 90-101, 1985.

NORRIS, Pippa. The Impact of Electoral Reform on Women’s Representation. **Palgrave: Macmillan**, v. 41, n. 2, p. 197-213, 2006

PETERS, Yvette. Democratic representation and political inequality:

how social differences translate into differential representation. **French Politics**, London, v. 16, n. 3, p. 341-357, 09 2018.

RAE, Douglas. Using District Magnitude to Regulate Political Party Competition. **The Journal of Economic Perspectives**, vol. 9, no. 1, pp. 65–75, 1995. Disponível em: www.jstor.org/stable/2138355. Acesso em 14 abr. 2021.

REYNOLDS, Andrew. Women in the legislatures and executives of the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling. **World Politics**, v. 51, n. 4, p. 547-72, 1999.

REYNOLDS, Andrew. The Curious Case of Afghanistan. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 17, n. 2, p. 104-117, 2006.

RULE, Wilma. Electoral systems, contextual factors and women's opportunity for election to parliament in twenty-three democracies. **Western Political Quarterly**, v. 40, n. 3, p. 477-98, 1987

SACCHET, Teresa. Why Gender Quotas Don't Work in Brazil? The Role of the Electoral System and Political Finance. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 95, p. 25-54, 2018.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno. “Financiamento Eleitoral, Representação Política e Gênero: uma análise das eleições de 2006.” **Opinião Pública**, v. 18 n. 1, p. 177-197, 2012

SACCHET, Teresa. SPECK, Bruno. Explaining Variations in the Electoral Performance of Women in Brazil: the role of campaign finance, district magnitude and incumbency. *In: 24th World Congress of Political Science International Political Studies Association*, Poznań, Poland, 2016. Disponível em https://www.academia.edu/27096727/Bruno_Wilhelm_Speck_Teresa_Sacchet_Explaining_Variations_in_the_Electoral_Performance_of_Women_in_Brazil_the_role_of_campaign_finance_district_magnitude_and_incumbency. Acesso em 14 abr. 2021

SCHWINDT-BAYER, Leslie. Women's Representation and Democratic Consolidation in Latin America. **E-legis**, Brasília, n. 19, p. 49-71, jan.-abr. 2016. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/284>. Acesso em 14 abr. 2021.

SHUGART, Matthew; TAAGEPERA, Rein. **Votes from Seats: Logical Models of Electoral Systems**. Cambridge University Press, 2017.

SPOHR, Alexandre. Participação Política de Mulheres na América

Latina: o impacto de cotas e de lista fechada. **Revista Estudos Feministas** v. 24. n. 2. Florianópolis, maio-ago. 2016

VOGEL, Luiz. **A histórica sub-representação das mulheres na Câmara dos Deputados: desigualdades e hierarquias sociais nas eleições de 2014**. Estudo Técnico da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/37401>. Acesso em 14 abr. 2021.

CONSEQUÊNCIAS DO FIM DAS COLIGAÇÕES NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020 E PERSPECTIVAS PARA 2022

Thiago Alexandre Melo Matheus¹

Resumo: Diversos estudos já discutiram as consequências que as coligações teriam para a fragmentação partidária e para a representatividade das candidaturas em eleições proporcionais no Brasil. O presente trabalho pretende resgatar essas discussões analisando a dinâmica entre essas variáveis no contexto das eleições municipais. Dessa forma, é realizado um estudo exploratório com comparações entre os dados das eleições de 2016 e 2020, buscando identificar as possíveis consequências do fim das coligações e a partir disso especular sobre os impactos nas eleições de 2022. Alguns dos achados são uma queda não homogênea na fragmentação das bancadas dos municípios e mudanças nas estratégias eleitorais dos partidos. Espera-se que essa pesquisa possa contribuir com aqueles que procuram entender as dinâmicas que surgiram no sistema político brasileiro com o fim das coligações e sugerir caminhos para pesquisas futuras.

Palavra-chave: Coligações Partidárias; Sistemas Eleitorais; Sistemas Partidários; Eleições Municipais.

Abstract: Several studies have already discussed the consequences that coalitions have for party fragmentation and representativity in brazilian proportional elections. This work intends to present some of these ideas and analyze the dynamics between these variables in the context of the 2020 brazilian municipal elections. For this, an exploratory study is developed with comparisons between the data of 2016 and 2020 elections, seeking to identify possible consequences of the end of the coalitions e possible impacts in the national elections of 2022 are also discussed. The analyzes suggest influence of the end of coalitions on the decrease of fragmentation of small districts and changes in the electoral strategies of the parties. The results achieved can contribute to those who seek to understand the dynamics that arose in the Brazilian political system with the end of coalitions and also suggest paths for future researchs.

Keywords: Party Coalitions; Municipal Elections; Electoral Systems; Party

Systems.

Resumen: Varios estudios ya han discutido las consecuencias que tienen las coaliciones para la fragmentación y la representatividad de los partidos en las elecciones proporcionales brasileñas. Este trabajo pretende presentar algunas de estas ideas y analizar la dinámica entre estas variables en el contexto de las elecciones municipales de 2020. Para eso, se desarrolla un estudio exploratorio con comparaciones entre los datos de las elecciones de 2016 y 2020, buscando identificar posibles consecuencias del fin de las coaliciones. Los análisis sugieren influencia del fin de las coaliciones en la disminución de la fragmentación de los distritos pequeños y cambios en las estrategias electorales de los partidos. Los resultados alcanzados pueden contribuir a quienes buscan comprender la dinámica que surgió en el sistema político brasileño con el fin de las coaliciones y también sugerir caminos para futuras investigaciones.

Palabras clave: Coaliciones de partidos; Sistemas electorales; Sistemas de partidos; Elecciones municipales.

1 Introdução

Diversos estudos discutem as consequências das coligações para a fragmentação partidária e para a capacidade representativa das candidaturas em eleições proporcionais. Esse tema é recorrente na literatura nacional de Ciência Política desde a década de 60 (SOARES, 1964), mas foi apenas nos últimos 30 anos que o tema se tornou mais presente nos debates legislativos sobre reforma eleitoral, culminando em 2017 com a promulgação da Emenda Constitucional 97/2017 (BRASIL, 2017). Essa alteração retirou a possibilidade de realização de coligações para a eleição de membros dos legislativos municipais, estaduais e federal. Porém, foi estabelecido que essa regra valeria apenas a partir do pleito municipal de 2020.

Em decorrência disso surge a grande importância de estudar os dados dessa eleição, pois ela se tornou uma espécie de balão de ensaio em que podem ser analisadas as possíveis consequências do fim das coligações para os resultados eleitorais e nas estratégias partidárias. Dessa forma, o presente trabalho realiza um estudo exploratório baseado em comparações dos dados das eleições municipais de 2016 e 2020, com intuito de analisar efeitos decorrentes do fim das coligações nas eleições proporcionais e sua influência nos resultados. Então, partir dessa análise, busca-se explorar

como esses efeitos podem impactar as eleições de 2022.

O trabalho foi estruturado a partir de uma breve revisão bibliográfica, que inclui um apanhado histórico sobre o estudo das coligações no sistema eleitoral brasileiro, e de uma pesquisa sobre as proposições legislativas apresentadas na Câmara dos Deputados que tinham como objetivo o fim das coligações. São apresentadas as principais justificativas que os parlamentares utilizavam a respeito das consequências que essa alteração poderia provocar no sistema político brasileiro, em particular, na dinâmica das eleições proporcionais. Na sequência desenvolve-se uma análise sobre os resultados obtidos, contextualizando os dados das eleições de 2016 e 2020 com as discussões presentes na bibliografia previamente apresentada. Na conclusão busca-se ressaltar os achados mais relevantes relacionados à nova dinâmica eleitoral que surgiu no sistema político brasileiro em decorrência do fim das coligações e são especuladas possíveis consequências para as eleições de 2022. Além disso, são também sugeridos alguns temas interessantes para próximas pesquisas. Importante destacar que os resultados desse trabalho fazem parte de um estudo mais abrangente sobre o fenômeno do fim das coligações que está em andamento.

2 Desenvolvimento

Em 4 de outubro de 2017 foi promulgada a Emenda Constitucional 97/2017, que extinguiu a possibilidade de os partidos realizarem coligações nas eleições proporcionais. Esse instituto surgiu pela primeira vez no Direito Brasileiro 85 anos antes com o nome de “aliança de partidos”. Tal novidade trazida pelo Código Eleitoral de 1932, rebatizada posteriormente como coligação partidária, foi utilizada desde então com exceção de eleições ocorridas durante os períodos do Estado Novo e do Regime Militar (1964 – 1985). No entanto, segundo Miranda (2013), os debates sobre a consequência das coligações na eleição de membros do legislativo só ganharam força na década de 60. Foi quando surgiram estudos como os de Gláucio Ary Dillon Soares que tentavam analisar seus impactos nas estratégias eleitorais dos partidos e seus efeitos nos resultados das eleições. Os estudos de Soares (1964) tinham como objetivo analisar a natureza das coligações, até então chamadas de alianças, realizadas nas eleições proporcionais entre 1950 e 1962. Para esse autor, o comportamento coligacionista orientava-se por duas racionalidades: o esforço mínimo e a resistência ideológica. A tese do esforço mínimo, ou economia de esforços,

seria decorrente das alianças firmadas pelos partidos com intuito de maximizar os ganhos eleitorais. Já a tese da resistência ideológica, segundo o autor, se manifestaria quando o partido, visando alcançar o quociente eleitoral, realizava o cálculo das perdas e ganhos decorrentes de alianças com partidos de diferentes correntes ideológicas.

De acordo com Carreirão (2006), nas décadas seguintes além das discussões sobre as estratégias eleitorais relacionadas à realização de coligações, se intensificaram os estudos que abordavam seus possíveis impactos na estrutura do sistema político brasileiro, especialmente nas suas consequências para a representação na Câmara Federal. Com destaque para os trabalhos de Souza (1976), Nicolau (1996) e Tavares (1998), entre outros. Porém, além do debate teórico, a discussão sobre a aplicação do instituto das coligações nas eleições proporcionais passou a ser tema recorrente também da pauta das reformas políticas no Congresso Nacional.

A eventual relação entre a eleição de deputados de pequenos partidos, que sozinhos não alcançariam o quociente eleitoral, e a consequente fragmentação partidária ocorrida nas casas legislativas no decorrer da década de 90 ocasionaram também uma enxurrada de propostas de alteração do Código Eleitoral visando a proibição das coligações. Essa movimentação dos congressistas se intensificou após ano de 1999 com a apresentação na Câmara dos Deputados do Projeto de Lei 668/1999 pelo então deputado Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP). Apesar de mencionar que a eliminação das coligações nas eleições proporcionais poderia diminuir o número de partidos eleitos para a Câmara dos Deputados, o autor do projeto ainda não defendia explicitamente a existência de relação direta das coligações com a fragmentação partidária, que na época aumentava significativamente nas casas legislativas (PAIVA; ALVES; BENEDITO, 2013). O principal ponto do senador Sérgio Machado era o desvirtuamento do princípio da proporcionalidade das eleições em decorrência das coligações que era responsável pelos partidos não obterem um número de cadeiras proporcional à sua votação e possibilitava que o voto dado a um partido resultasse na eleição de um candidato de outra legenda. Mais frequentemente representantes de pequenos partidos.

Diferentes deputados de partidos, perfis ideológicos e unidades da federação posteriormente apresentaram projetos com a mesma ideia². Tal

2 PL 1336/1999 do Dep. José Antônio Almeida (PSB/MA), PL 3367/2000 do Dep. Ricardo Ferraço (PSDB/ES), PL 82/2003 do Dep. Roberto Magalhães (PSDB/PE), PL 7048/2002 do Dep. Coriolano Sales (PMDB/BA), PL 551/2003 do Dep. José Roberto Arruda (PFL/DF) e PL

convergência de pensamento entre os parlamentares proporcionou que no início da 52.^a Legislatura a Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a efetuar estudo em relação à Reforma Política apresentasse o Projeto de Lei 2679/2003 que em seu conteúdo trazia a proposta do fim das coligações para eleição de parlamentares. Na justificativa desse projeto essa comissão de estudos da Câmara dos Deputados destacava de forma clara e objetiva a possível relação da aplicação das coligações nas eleições proporcionais e a crescente fragmentação partidária nas casas legislativas.

Mesmo não obtendo êxito na reforma política de 2003, a discussão sobre o fim das coligações nas eleições proporcionais não arrefeceu e se tornou recorrente em várias das tentativas subsequentes de reforma política – incluindo as que aconteceram em 2007, 2012 e 2015 – até a ideia obter sucesso 14 anos depois por meio da Emenda Constitucional 97/2017. Apesar de sua promulgação em 2017, a emenda constitucional estabelecia que somente a partir das eleições municipais de 2020 as coligações estariam extintas. Desta forma, embora a maioria dos estudos sobre o efeito das coligações foque em suas consequências para a Câmara dos Deputados ou Assembleias Legislativas, as eleições municipais de 2020 ganharam enorme relevância por servirem de laboratório para análises reais sobre os impactos que o fim das coligações pode realmente causar na representação dos partidos nas casas legislativas. Os resultados eleitorais das câmaras dos vereadores das principais capitais, em particular, guardam grande similaridade com o esperado para as eleições nacionais.

2.1 Consequências esperadas com o fim das coligações nas eleições proporcionais

Antes de imergir na análise dos dados das eleições de 2020 é interessante apresentar algumas discussões de cientistas políticos e também opiniões de congressistas sobre quais seriam as consequências nas eleições para o legislativo e possíveis implicações para o sistema político brasileiro se as coligações fossem extintas.

Para Nicolau (1996), a previsão da existência das coligações em eleições proporcionais tinha como principal função possibilitar que os pequenos partidos não tivessem a obrigação de individualmente terem que alcançar um alto quociente eleitoral. Segundo o autor, o sistema

eleitoral brasileiro apresentava em seu funcionamento um certo grau de desproporcionalidade que tinha como característica a tendência de beneficiar os grandes partidos, gerando o que a literatura conhece como efeito mecânico de Duverger. Assim, a realização de coligações seria uma forma das pequenas siglas minimizarem esse fenômeno. No entanto, segundo o autor, sua influência foi determinante para o crescimento da fragmentação no plano nacional, principalmente na composição da Câmara dos Deputados.

Já de acordo com Albuquerque (2017), existiriam duas consequências provocadas pelas coligações no sistema eleitoral brasileiro. A primeira seria a incoerência relacionada à possibilidade de haver partidos que concorrem sozinhos e não alcançam o quociente eleitoral ficando sem direito a vagas, enquanto partidos que estivessem coligados, mesmo que não alcançassem o quociente eleitoral individualmente, poderiam conquistar cadeiras se a coligação alcançasse em conjunto. A segunda consequência refletiria na estratégia de lançamento de candidaturas pelos partidos. Eles não precisariam ter uma grande proporção de votos em relação ao resto da coligação para que um candidato fosse eleito. Seria necessário apenas posicionar seus candidatos entre os mais votados da lista partidária. Para isso, o partido poderia concentrar seus votos em um ou dois aspirantes a uma vaga, contando que outros partidos fizessem o “trabalho sujo” de aumentar a quantidade de votos da coligação. (ALBUQUERQUE, 2017, p. 80).

Segundo Braga (2006), a necessidade de alcançar o quociente eleitoral no sistema brasileiro funcionava como cláusula de exclusão nas eleições visto que a maioria dos partidos não têm força eleitoral distribuída uniformemente no território nacional. Assim a realização de coligações seria uma alternativa para que esses partidos fossem competitivos. Para a autora, com a eliminação das coligações nas eleições proporcionais e manutenção da fórmula de distribuição de sobras eleitorais apenas para partidos que alcançassem o quociente partidário, os prejuízos aos pequenos partidos seriam enormes. Principalmente porque o possível “desperdício” de uma proporção considerável de votos ainda seria uma afronta ao princípio proporcional que a Constituição Federal consagra. Desta forma, Braga (2006) argumenta que uma alternativa para diminuir as desigualdades trazidas pelo fim das coligações seria a eliminação da exigência de os partidos alcançarem o quociente eleitoral para participar da distribuição das sobras eleitorais. Tal mudança permitiria uma distribuição de cadeiras

que representaria mais fielmente a vontade do eleitor e evitaria um aumento da desproporcionalidade sistêmica produzida pela nova fórmula eleitoral (MELO e SOARES, 2016).

Com conclusões similares às de Braga (2006), cabe destacar o estudo elaborado por Raphael Carvalho Silva, da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados (SILVA, 2015). A partir de simulações com dados de eleições anteriores, o autor previu diversas consequências que a extinção das coligações poderia provocar, em particular, o possível aumento da desproporcionalidade da composição na Câmara dos Deputados, com o favorecimento dos maiores partidos em detrimento dos partidos médios e pequenos. De acordo com os cálculos apresentados por Silva (2015), o fim das coligações proporcionaria um crescimento médio de 39% para os partidos grandes, prejudicando os partidos médios (redução média de 15%) e pequenos (redução média de 41%), caso houvesse manutenção da regra de distribuição das sobras apenas para partidos que alcançassem o quociente eleitoral. Segundo o autor, parte das distorções representativas seria decorrente de distritos de pequena magnitude em que apenas um partido superasse o quociente eleitoral, obtendo assim todas as vagas disputadas.

Silva (2015) mostra que a proposta de fim das coligações combinada com nova regra de partilha das sobras a todos partidos poderia ser considerada mais equilibrada em termos de proporcionalidade, pois o crescimento dos partidos grandes seria menor (crescimento médio de 22,4%) e a redução da representação dos partidos médios (redução média de 8,3%) e pequenos (redução média de 15,9%) seria menos gravosa. Com a distribuição das sobras entre os diversos partidos, estaria eliminado o risco de um único partido conquistar todas as vagas em um Estado. Isso porque, mesmo nos casos em que só um partido atinja o quociente eleitoral, todos os demais partidos participariam do processo de alocação das sobras.

Essa preocupação também estava presente nas discussões dos deputados sobre a PEC 282/2016³ que tratava do fim das coligações nas eleições proporcionais, e aparece explicitamente no parecer apresentado pelo deputado Betinho Gomes à CCJC da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017a, p. 4). No entanto, tal proposta de alteração do Código

3 Originalmente PEC 36/2016 apresentada no Senado Federal pelo senador Ricardo Ferraço (PSDB/ES)

Eleitoral com mudança das regras de distribuição das sobras eleitorais só foi contemplada pelo projeto de lei 8612/2017⁴ apresentado pela Comissão Especial para Análise, Estudo e Formulação de Proposições Relacionadas à Reforma Política que funcionou paralelamente à Comissão Especial de PEC 282/2016. Dessa forma, a mesma reforma eleitoral que determinou o fim das coligações contemplou também a possibilidade de que todos os partidos participantes das eleições pudessem concorrer às vagas restantes após o cálculo do quociente partidário. Essa foi a alternativa encontrada para tentar minimizar eventuais problemas na distribuição das cadeiras que ocasionassem monopólios de partidos nos distritos.

Com base no que foi apresentado anteriormente pode-se sintetizar as seguintes consequências esperadas com o fim das coligações nas eleições proporcionais: maior sucesso eleitoral para os grandes partidos em detrimento dos médios e pequenos; redução da fragmentação partidária nas casas legislativas. No entanto, essas previsões são decorrentes de análises em estudos que focam prioritariamente as consequências que seriam provocadas nas eleições para a Câmara dos Deputados. Os dados das eleições de 2020 mostraram que a realidade das eleições municipais é diferente daquela das eleições federais tanto pelo comportamento dos eleitores quanto dos partidos. Como Albuquerque (2017) bem destaca, parte da explicação disso se deve federalismo partidário. Enquanto os partidos grandes com sua capilaridade alcançam todos estados e boa parte dos municípios, diversos partidos pequenos são importantes apenas em locais específicos, geralmente os maiores centros urbanos. Isso acaba gerando uma falta de paralelismo entre algumas das previsões apresentadas por boa parte dos estudos, que focam nas eleições federais, e os resultados observados nas eleições municipais. Portanto, existe uma lacuna na literatura de estudos sobre as consequências das coligações na esfera municipal que esse artigo procura ajudar a sanar com as análises a seguir.

3 Método

Todos os dados das eleições municipais de 2016 e 2020 empregados nas análises exploratórias do presente estudo foram obtidos no portal do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) na data de 10/12/2020. Em particular, foram utilizadas as seguintes bases: “votacao_candidato_munzona_

⁴ Após aprovação no Senado Federal como Projeto de Lei da Câmara nº 110/2017 virou a Lei 13.488/2017 de 06/10/2017

BRASIL”, para dados de 2016 (BRASIL, 2020a), e “quociente_eleitoral_partidario”, para 2020 (BRASIL, 2020b). Apesar da tabela “quociente_eleitoral_partidario” da eleição de 2016 trazer de forma resumida a relação de municípios e o número de vagas obtidas por cada coligação, a informação não estava individualizada por partido. Logo foi desenvolvido um método para extrair esses dados da tabela “votacao_candidato_munzona_2016_BRASIL”.

Como os dados de 2020 não estavam completos para todos os municípios, preferiu-se realizar comparações sobre a variação no número de partidos que participaram dos pleitos de 2016 e 2020 e do número de cadeiras nas câmaras municipais por partido eleito utilizando-se de valores médios. Foi também criado um indicador para auxiliar na interpretação dos dados: o “Índice de Sucesso de Campanhas”, que é dado pela razão em cada município do número de partidos que elegeram ao menos um candidato a vereador pelo número de partidos que realizaram campanha.

Cabe destacar novamente que a data de extração dos dados do site do Tribunal Superior Eleitoral foi 10/12/2020. Essa informação é de extrema importância porque o tribunal atualiza seus dados constantemente devido aos resultados dos processos judiciais relacionados às candidaturas o que pode provocar novas totalizações de votos. Assim, quanto mais próximo das eleições os dados são consultados em seu site, maior será a chance de que sofram alguma revisão que os altere posteriormente. Com base nessa situação, nas análises realizadas neste trabalho foram considerados apenas os municípios que estavam com dados completos disponíveis. Isso pode gerar uma pequena divergência em comparações com estudos futuros que utilizem a mesma base de dados. No momento da extração dos dados – para o ano de 2016 – 99,95% do total de municípios brasileiros (5.567 municípios) estavam com dados disponíveis. Para 2020 a proporção era um pouco menor, 95,01% do total (5.292 municípios). Porém, essas pequenas divergências são normais em estudos comparativos e acredita-se que eventuais atualizações nos dados não serão significantes a ponto de provocar mudanças nas conclusões obtidas nesse estudo.

4 Resultados e discussão

Conforme anteriormente citado é possível resumir as consequências esperadas com o fim das coligações nas eleições proporcionais em dois pontos: maior sucesso eleitoral para os grandes partidos e redução da

fragmentação partidária. Os dados das eleições de 2020 agrupados nesse trabalho mostram que a realidade das eleições municipais é diferente daquela das eleições federais, tanto pelo comportamento dos eleitores quanto dos partidos. Assim, apesar dos resultados esperados pelos estudos terem sido alcançados parcialmente, surgiram também questionamentos sobre fenômenos não tão discutidos, como a grande diminuição de partidos disputando as eleições em pequenos distritos e o impacto quase inexistente na fragmentação partidária das câmaras de vereadores das grandes cidades.

4.1 Variação do número de partidos disputando as eleições

Verifica-se pelos dados das eleições de 2020 que, assim como em 2016, quanto maior o número de cadeiras em disputa no município maior foi o número de partidos que lançaram candidatos. Existe um fator que contribui para isso, pois essas cidades maiores geralmente tem uma vida política mais intensa contando com maior número de representações partidárias. Além disso, como leciona Nicolau (1996), em distritos com alta magnitude o efeito mecânico de Duverger é menor, favorecendo as condições de disputa para os pequenos partidos e estimulando-os a participar do pleito. A tabela 1 mostra que em 2020 houve uma redução no número de partidos disputando as eleições, principalmente nos distritos de menor magnitude.

Tabela 1 - Média do número de partidos que participaram das eleições proporcionais em 2016 e 2020 por magnitude⁵ do distrito

	2016	2020	Varição
Baixa magnitude	12,2	6,2	-45,5%
Média magnitude	22,0	13,6	-38,6%
Alta magnitude	31,5	27,4	-13,0%

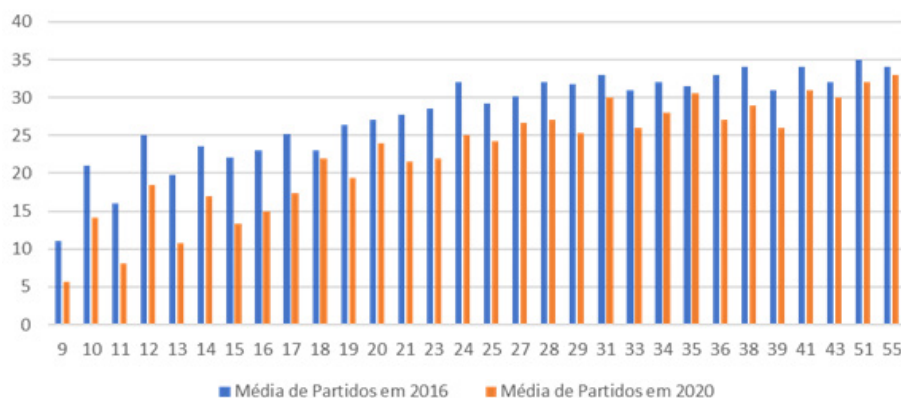
Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2020.

Percebe-se que para as três faixas houve redução no número de partidos que participaram das eleições para vereador, sendo essa variação possivelmente influenciada pelo tamanho do distrito. Vale lembrar que

⁵ A magnitude dos distritos foi classificada, de acordo com Dalmoro e Fleischer (2005). Desta forma, são considerados de baixa magnitude os municípios que elegem de 8 a 15 vereadores, de média magnitude os que elegem entre 16 e 24 e de alta magnitude os que elegem mais de 25.

quanto menor o distrito, maior é o quociente eleitoral proporcionalmente⁶. E embora atualmente os partidos não precisem mais alcançar o quociente eleitoral para a disputa das vagas das sobras eleitorais, os dados supõem que existe uma força que continua atuando em benefício dos grandes partidos nos menores municípios. Uma das possíveis explicações é que a expectativa dos dirigentes partidários de que ocorreria um aumento do efeito mecânico nas eleições de 2020 pode ter desencorajado o lançamento de candidaturas e conseqüentemente provocou uma redução no número de partidos nas eleições. De acordo com Nicolau (1995), essa atitude teria como fundamento o efeito psicológico de Duverger. Segundo o autor, o efeito psicológico, além de influenciar os eleitores, também induz o comportamento dos dirigentes partidários na definição de suas estratégias de campanha eleitoral. Essas decisões seriam tomadas a partir da expectativa de como o efeito mecânico poderia impactar nas oportunidades eleitorais dos partidos. No gráfico seguinte é possível verificar que de forma consistente o número médio de partidos participantes diminuiu independentemente do número de vagas disputadas no município.

Gráfico 1 - Média do número de partidos que participaram das eleições proporcionais em 2016 e 2020 por número de cadeiras do distrito



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2020.

O efeito redutor no número de partidos nas eleições com o fim das coligações foi grande nos municípios mas essa não é uma garantia que acontecerá o mesmo para as eleições estaduais e federais. É importante levar

⁶ Por exemplo, em um distrito com 8 vagas em disputa o quociente eleitoral será de 12,5% dos votos válidos, já para um distrito com 50 vagas em disputa será de apenas 2% dos votos.

em conta que a capilaridade dos partidos em pequenas cidades pode ter comprometido sua competitividade, fazendo com que eles selecionassem as cidades em que tivessem melhores chances eleitorais. Também é importante destacar possíveis efeitos que a pandemia de Coronavírus pode ter provocado em suas estratégias. Desta forma, provavelmente os melhores parâmetros para o que pode ocorrer em 2022 sejam os resultados fornecidos pelas capitais e municípios de alta magnitude que geralmente tem maior número de representações partidárias e onde a redução média foi bem menor (apenas 13%). Porém, uma pergunta interessante a ser feita é como essa redução no número de competidores impactou no número de partidos que conseguiram vagas nas Câmaras Municipais. Alguns dados que ajudam a elucidar esses questionamentos serão apresentados a seguir.

4.2 Variação do número de partidos que elegeram vereadores

Uma das preocupações dos legisladores ao eliminar a coligação nas eleições proporcionais do ordenamento jurídico brasileiro era reduzir a fragmentação dos partidos nas casas legislativas, porém, sem eliminar as chances de que as pequenas legendas pudessem estar lá representadas. Como vimos anteriormente, os dados das eleições de 2020 nos mostram que houve efetivamente uma redução no número de partidos que participaram das eleições. Mas será que houve também redução entre os que elegeram vereadores? Apesar de algumas distorções que serão apresentadas mais a frente, a próxima tabela mostra que os valores médios de número de partidos nas câmaras municipais diminuíram para municípios de baixa, média e alta magnitude.

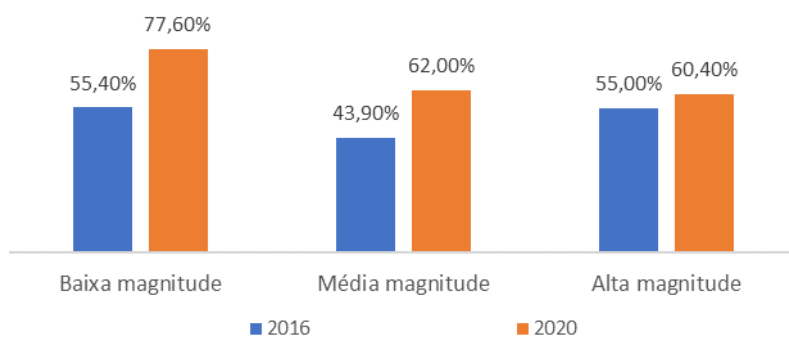
Tabela 2 - Comparação entre a variação do número médio de partidos que participou das eleições e os que obtiveram sucesso em 2016 e 2020 por magnitude do distrito

	Variação do número médio de partidos que participou das eleições	Variação do número médio de partidos com vereadores eleitos
Baixa magnitude	-45,5%	-23,5%
Média magnitude	-38,6%	-13,8%
Alta magnitude	-13,0%	-2,2%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2020.

Ou seja, o efeito do fim das coligações nas eleições proporcionais parece ter provocado maior impacto no número de partidos concorrendo às vagas que no número de partidos que as obtiveram. Como já foi dito, esse não era exatamente o efeito esperado pelos parlamentares. A intenção era a correção das distorções que as coligações provocavam na proporcionalidade da relação votos/vaga, sem inviabilizar a participação dos pequenos partidos. Sem a possibilidade de realizar coligações, aparentemente, a estratégia dos partidos foi de concentrar esforços em municípios com maior chance de conquistar vagas. Os dados mostram que obtiveram algum sucesso com isso. Acompanhando a redução no número de competidores, principalmente nos distritos de baixa magnitude, houve um aumento geral no Índice de Sucesso de Campanhas⁷ em 2020. O próximo gráfico apresenta a comparação da média do Índice de Sucesso das Campanhas em 2016 e 2020, agrupados por magnitude do distrito.

Gráfico 2 - Média do Índice de Sucesso das Campanhas em 2016 e 2020 por magnitude do distrito



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2020.

No gráfico observa-se que a média do Índice de Sucesso das Campanhas aumentou para todos os tamanhos de distrito. Ou seja, em 2020, entre os partidos que realizaram campanha para vereador, uma proporção maior conseguiu alcançar sucesso elegendo ao menos um candidato quando comparado com 2016. Mas será que o Índice de Sucesso de Campanhas se relaciona com a fragmentação partidária?

⁷ O Índice de Sucesso de Campanhas é dado pela razão, **em cada município**, do número de partidos que elegeram ao menos um candidato a vereador e o número de partidos que realizaram campanha

Sabe-se que podem acontecer casos em que existem vários partidos com bancadas minúsculas nas Câmaras Municipais e um ou dois com grande superioridade numérica. Nesse caso a multiplicidade de partidos talvez não representasse um problema para o funcionamento da casa legislativa. Por isso para ter um melhor parâmetro sobre a fragmentação partidária é importante analisar esse novo cenário de 2020 usando uma ferramenta que dê uma referência também sobre como está a distribuição das vagas entre os partidos, como, por exemplo, o número efetivo de partidos de Laakso e Taagepera (1979).

4.3 Número efetivo de partidos nas Câmaras Municipais

Antes de visualizar a situação da fragmentação partidária nas Câmaras Municipais através do número efetivo de partidos, pode-se tentar realizar análises através de um indicador mais simples, como o número médio de cadeiras por partido. A tabela seguinte demonstra que, principalmente nos distritos de menor magnitude, aparentemente ocorreu uma concentração maior de vagas entre os partidos e consequentemente o tamanho médio das bancadas aumentou.

Tabela 3 - Média do número de vagas por partido em 2016 e 2020 por magnitude do distrito

	2016	2020	Variação
Baixa magnitude	1,7	2,4	41,2%
Média magnitude	1,7	2,1	23,5%
Alta magnitude	1,9	2,0	5,3%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2020.

Novamente verifica-se que o efeito do fim das coligações, ao influenciar na redução de partidos concorrendo para as câmaras municipais, pode ter gerado consequências mais perceptíveis para distritos de baixa magnitude que tiveram uma redução na concorrência pelas vagas. Esse fenômeno também se manifesta nos valores para o número efetivo de partidos⁸.

8 Foram usados o número de assentos conquistados por cada partido nas Câmaras de Vereadores para o cálculo do número efetivo de partidos de Laakso e Taagepera

Tabela 4 - Média do número efetivo de partidos em 2016 e 2020 por magnitude do distrito

	2016	2020	Variação
Baixa magnitude	5,2	3,7	-28,7%
Média magnitude	7,7	6,3	-18,3%
Alta magnitude	12,5	11,8	-6,0%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2020.

É possível que os parlamentares ao votar a PEC que extinguiu as coligações nas eleições proporcionais esperassem uma redução maior na fragmentação partidária que aquelas observadas na tabela acima, principalmente para os maiores distritos que são aqueles com eleições que se assemelham mais às estaduais e federais. Cabe destacar em relação a esse resultado o estudo de Borges, Silva e Ferreira (2020). A partir das novas regras eleitorais implementadas pela reforma política de 2017, os autores realizaram simulações com os dados das eleições municipais de 2016 ocorridas em São Paulo e Belo Horizonte. Eles chegaram à conclusão que o fim das coligações não causaria significativo impacto sobre a redução do número de partidos nas Câmaras Municipais. Apesar de se observar uma redução significativa do número efetivo de partidos nos pequenos distritos, para os grandes centros realmente o efeito foi compatível com a conclusão dos autores.

Porém, em relação a esse resultado é importante considerar dois fatores, o primeiro é que a mudança nas regras da distribuição das sobras eleitorais, sem grande diminuição no número de partidos nas eleições dos maiores municípios, pode ter contrabalanceado o efeito do fim das coligações. Outro aspecto é que talvez para um resultado mais conclusivo sobre as consequências das mudanças implementadas sejam necessárias eleições sucessivas com aplicação dessa regra para que ocorra uma consolidação nas estratégias eleitorais dos partidos e consequentemente também nos resultados.

5 Conclusão

A ideia desse trabalho é ser um estudo exploratório e preliminar sobre as consequências que o fim das coligações nas eleições proporcionais pode ter causado nos resultados nos pleitos municipais de 2020. Exploratório por utilizar uma base de dados do Tribunal Superior Eleitoral que ainda está

sofrendo constantes alterações ou revisões e também pelas análises serem de natureza mais qualitativa, não utilizando nenhuma técnica de inferência estatística. Preliminar porque pretende-se atualizar as tabelas e gráficos aqui apresentados quando os dados do TSE estiverem consolidados para todos os municípios. Apesar dessas restrições, as informações apresentadas são úteis para fornecer um panorama de como o fim das coligações pode ter alterado a dinâmica das eleições municipais, principalmente no que se refere às estratégias dos partidos. O estudo obteve resultados interessantes sobre como as coligações possivelmente se relacionam com a fragmentação partidária, porém mostrou que sua influência é afetada, por exemplo, pelo tamanho do distrito. Aprofundamentos sobre como essa dinâmica acontece regionalmente ou a influência de características demográficas dos municípios seriam importantes para definição de um quadro mais completo e ficam como sugestões para estudos futuros.

Tanto os trabalhos revisados quanto os debates dos parlamentares durante a tramitação da proposta não discutiam de forma intensa sobre uma redução tão significativa no número de partidos que participariam das eleições, como foi observado nos dados. O foco maior geralmente era no efeito redutor do número de partidos que obteriam sucesso eleitoral com as novas regras implementadas (ALBUQUERQUE, 2017). No entanto, como pôde ser percebido nos dados, a primeira redução foi bem mais significativa. Esse também se mostra ótimo campo para futuras pesquisas, pois cabe aqui uma análise mais detalhada sobre como se deu o comportamento dos partidos e quais efeitos isso pode ter na nacionalização das grandes legendas e concentração das pequenas nas maiores cidades. Deve-se lembrar que com a implementação de cláusulas de desempenho mais rígidas, que acontecerão nas próximas eleições, e conseqüentemente a extinção ou fusão de algumas siglas, esse fenômeno deve se agravar em 2024.

Em relação às possíveis conseqüências para as eleições federais e estaduais de 2022, seria interessante realizar um estudo focado nos resultados das grandes cidades para o pleito municipal de 2020. Sabe-se que as eleições nos distritos de alta magnitude são as que mais se assemelham em perfil às eleições federais e estaduais devido ao número de candidatos e às estratégias eleitorais adotadas pelos partidos. Dessa forma, foi observada uma menor redução da fragmentação partidária nas Câmaras Municipais dessas cidades, como previamente apontada por Borges, Silva e Ferreira (2020) e observada pelo cálculo do número efetivo de partidos em 2020.

É possível que devido à maior proporcionalidade que a fórmula eleitoral brasileira produz nos maiores distritos, uma redução mais significativa da fragmentação partidária nesses locais seja necessária a implementação de regras específicas para eles.

Enfim, a intenção é que esse estudo auxilie pesquisas futuras daqueles que procuram entender as consequências que esse fenômeno pode trazer para o sistema político brasileiro e também abra portas para novos questionamentos. Com certeza o debate sobre esse tema continuará intenso na literatura da ciência política e no Congresso Nacional até as eleições de 2022, e muito provavelmente se estenderá por bastante tempo depois disso.

Referências

ALBUQUERQUE, Felipe de. Uma análise das coligações proporcionais de 2010 e 2014. **Revista Eletrônica de Ciência Política**. v. 8, n. 2, 2017. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/321175418_Uma_analise_das_coligacoes_proporcionais_de_2010_e_2014. Acesso em 10 de dez. 2020.

BORGES, Gabriel Augusto Mendes; SILVA, Adriana Campos; FERREIRA, Raphael Rodrigues. **Fim das Coligações para Vereadores... E agora?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado. Set. 2020 (Texto para Discussão n. 285). Disponível em <https://www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em 10 de dez. 2020.

BRAGA, Maria do Socorro. Dinâmica de Coordenação Eleitoral em Regime Presidencialista e Federativo: Determinantes e Conseqüências das Coligações Partidárias no Brasil in SOARES, Gláucio Ary; RENNÓ, Lúcio (orgs.), **Reforma Política. Lições da História Recente**. Rio de Janeiro, Editora FGV, pp. 229-245. 2006

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 2.679 de 3 de dezembro de 2003**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=147024>. Acesso em 10 dez. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n. 282/2016**. Parecer na CCJC. Deputado Betinho Gomes. Brasília, 4 abr. 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2128031>. Acesso em 10 de dez. 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n. 282/2016**. Parecer na Comissão Especial - PEC 282/16. Deputada Shéridan. Brasília, 22 ago. 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2148606>. Acesso em 10 de dez. 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 669/1999**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/15716>. Acesso em 10 de dez. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932 (Código Eleitoral)**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1932. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/norma/440250/publicacao/15695060>. Acesso em 10 de dez. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm Acesso em 10 de dez. 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.488 de 06 de outubro de 2017**. Altera as Leis n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm. Acesso em 10 de dez. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas Eleitorais**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em 10 de dez. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas Eleitorais. **Repositório de Dado Eleitorais. Eleições Municipais 2020**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em 10 de dez. 2020.

CARREIRAO, Yan de Souza. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. **Opinião Pública**, Campinas, v. 12, n. 1, p. 136-163, abr. 2006. Disponível em <http://dx.doi>.

org/10.1590/S0104-62762006000100006. Acesso em 10 de dez. 2020.

DALMORO, Jefferson; FLEISCHER, David. Eleição proporcional: os efeitos das coligações e o problema da proporcionalidade. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério (Orgs.), **Partidos e coligações eleitorais no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Ed. UNESP, pp. 85-113, 2005

LAAKSO, Markku; Taagepera, Rein (1979). Effective” Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. **Comparative Political Studies**. 12 (1): 3–27. doi:10.1177/001041407901200101. ISSN 0010-4140. S2CID 143250203 Acesso em 10 de dez. 2020.

MELO, Clóvia A. Vieira de; SOARES, Kelly C. Costa. Coligações partidárias em eleições proporcionais municipais: fragmentação e sucesso de candidatos com baixa densidade eleitoral. **Análise Social**, Lisboa, n. 220, p. 684-719, set. 2016. Disponível em http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0003-25732016000300007&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 10 dez. 2020.

MIRANDA, G. L. Coligações Eleitorais: Tendências e Racionalidades nas Eleições Federais e Majoritárias Estaduais (1990-2010). **Revista de Sociologia Política** v. 21, n. 47, p 69-90 set. 2013 Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n47/07.pdf>. Acesso em 10 de dez. 2020

NICOLAU, Jairo Marconi. Breves comentários sobre as eleições de 1994 e o quadro partidário. **Cadernos de Conjuntura**, Rio de Janeiro, IUPERJ, n. 50, julho 1994.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e Democracia. Um Estudo sobre o Sistema Partidário Brasileiro (1985-1994)**. Rio de Janeiro, Editora FGV. 1996

NICOLAU, Jairo Marconi; SCHMITT, Rogério Augusto. **Sistema eleitoral e sistema partidário**. Lua Nova, São Paulo, n. 36, p. 129-147, 1995. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0102-64451995000200008>. Acesso em 10 de dez. 2020.

NOHLEN, Dieter. **Os sistemas eleitorais: o contexto faz a diferença**. Lisboa: Livros Horizonte, 2006.

PAIVA, Denise; ALVES, Vinícius; BENEDITO, Sergio. **As coligações proporcionais e os pequenos partidos nas eleições para a Câmara de**

Deputados 1998-2014. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/315745579_As_coligacoes_proporcionais_e_os_pequenos_partidos_nas_eleicoes_para_a_Camara_de_Deputados_1998-2014. Acesso em 10 de dez. 2020.

SILVA, Raphael Carvalho da. **Análise dos possíveis impactos das propostas de fim das coligações proporcionais, para as eleições da Câmara dos Deputados, a partir dos resultados de 2014.** Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa. 2015 Disponível em <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/22200>. Acesso em 10 de dez. 2020.

SOARES, Gláucio Dillon. Alianças e coligações eleitorais: notas para uma teoria. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 17. 1964

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil.** São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

TAVARES, José Antônio Giusti. **Reforma política e retrocesso democrático.** Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.

DORMANT VOTERS, SOCIAL MEDIA, AND STRATEGIC RADICALISM – PRELIMINARY RESULTS

Mauricio Soares Bugarin¹

Adriana Cuoco Portugal²

Resumo: Esta nota analisa as escolhas dos partidos em perseguir uma campanha eleitoral presidencial tradicional com foco em influenciar eleitores informados que se preocupam com a política proposta e têm preferências ideológicas, ou em se concentrar em discurso mais radical cujo objetivo é trazer para a arena eleitoral cidadãos politicamente “adormecidos”. Para despertar eleitores dormentes, os partidos usam uma estratégia de discurso radical, focada na tecnologia de mídia social. Em geral, a estratégia do discurso radical será adotada se houver razoável número de eleitores adormecidos, a tecnologia de mídia social tiver evoluído para atingir uma parte significativa do eleitorado e houver evidência suficiente ex-ante de um viés ideológico dos eleitores adormecidos em favor de um partido.

Palavra-chave: Gastos de campanha eleitoral; Redes sociais; Discurso político radical; Eleitores adormecidos; Competição eleitoral.

Abstract: This note analyzes the choices of parties to either pursue a traditional presidential electoral campaign focusing on influencing informed voters who care about the proposed policy and have ideological preferences, or to concentrate on a more radical discourse which goal is to take to the voting arena dormant citizens who would, otherwise, retract from voting. To awaken dormant voters, parties use a radical discourse strategy, focused on social media technology. In general, the radical discourse strategy will be adopted if there are enough dormant voters, the social media technology has evolved to reach a significant part of the electorate, and there is enough ex-ante evidence of an ideological bias of dormant voters towards one specific party.

Keywords: Electoral campaign expenditure; Social media; Radical political discourse; Dormant voters; Electoral competition.



1 Ph.D. em Economia, Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Professor Titular.
E-mail: bugarin.mauricio@gmail.com

2 Doutora em Economia, Tribunal de Contas do Distrito Federal, Auditora de Controle Externo,
e-mail: adriana@tc.df.gov.br

Resumen: Esta nota analiza las opciones de los partidos para llevar a cabo una campaña electoral presidencial tradicional con un enfoque en influir en los votantes informados que se preocupan por la política propuesta y tienen preferencias ideológicas, o para enfocarse en un discurso más radical cuyo objetivo es traer ciudadanos políticos “dormidos” a la arena electoral. Para despertar votantes inactivos, los partidos utilizan una estrategia de discurso radical, centrada en la tecnología de las redes sociales. En general, la estrategia del discurso radical se adoptará si hay un número razonable de votantes dormidos, la tecnología de las redes sociales se ha expandido para llegar a una parte significativa del electorado y existe suficiente evidencia ex ante de un sesgo ideológico de votantes dormidos a favor de un partido.

Palabras clave: Gasto en campañas electorales; Redes sociales; Discurso político radical; Votantes dormidos; Competencia electoral.

1 Introduction

Brazilian 2018 Presidential elections displayed a different pattern from all previous ones. Important distinctions include the strong use of social media in the political campaign, fake news and, most importantly, overly aggressive, politically incorrect, and plain radical discourse on the part of the winning candidate.

The present note builds a political economy model to understand the strategic use of the radical discourse strategy as an optimal rational choice. Although this is still a work in progress, the model can explain when and why such a strategy may be part of a Nash equilibrium of the electoral competition game.

The main friction of the model is the fact that, due to previous disappointment or other types of motives, a significant part of the electorate becomes “dormant” in the sense of lack of interest in the political process. These dormant citizens will not vote unless they are awakened into politics. However, dormant citizens are immune to the typical political campaign. Therefore, to catch their interest in the elections, a candidate must shock them by upholding a radical discourse. Such radical discourse strategy is more effective if it makes wide use of social media communication technology. The result of such a shock is that the dormant citizen decides to learn more about the shocking statements and takes a stand, whether to support the corresponding politician or to oppose him. In either case, the citizen awakes and votes. Note that the goal of attracting the attention of dormant citizens allows for the use of fake news as a shocking strategy.

The main result of the theoretic analysis is that a party will decide to spend its campaign resources into the radical discourse through social media only if it believes that, on average, dormant citizens have a latent ideological preference favoring that party. Therefore, in general at most one party will radicalize if all parties have access to the same signal about the median latent ideological preference of dormant citizens.

Furthermore, the radicalization motive may not be strong enough, so that the traditional, more respectful type of political campaign aimed at the general, informed voter may be the final equilibrium outcome, most especially if social media technology is not wide-spread, as it was the case during the previous, 2014 electoral campaign in Brazil.

The rest of this note is organized as follows. Section 2 presents an overview of the political economy model. Section 3 introduces the two types of citizens, informed and dormant citizens, and analyzes their voting decisions. Section 4 solves the electoral competition game for the decision of parties regarding which citizens to direct their resources and electoral campaign strategies and presents the possible equilibria. Finally, section 5 concludes the note.

2 A model of electoral competition with informed and dormant voters

The electoral competition game between parties, lobbyists and voters is presented in Figure 1. The main modeling hypothesis here is that parties announce their policies first, and then lobbyists decide whether to make political contributions based on these announcements. Parties use the private contributions to influence voters during the electoral campaign in two possible campaign strategies: the traditional campaign directed at informed voters and the radical discourse campaign directed at shocking dormant voters, to bring them back to the voting arena. After the electoral campaign, each informed voter receives stochastic signals that affect his preferences for the parties, observes the announced platform of each party and votes sincerely, i.e., for the party that best represents his preferences. As for the previously dormant voters, they vote according to their ideological preferences. There is one national electoral district in which each voter has one vote. The party that receives a plurality of votes wins the election and implements its campaign platform.

The basic model extends Persson and Tabellini (2000, chapter 3). It includes these two types of potential voters as well as campaign expenditure strategies directed to each of one of the possible types of potential voters.

Note that only the three wider, curved rectangles correspond to real strategic decisions in Figure 1. The top one corresponds to parties' platform announcement; the second one from the top corresponds to lobbyists' campaign contributions decisions; and the second one from the bottom to voters' choices. The third (squared) box from the top states the assumption that parties use all available resources in their electoral campaign, so that there is no decision about deviation of resources out of the campaign in the present model. The ellipse represents the realization of random variable that are out of the control of the players and the last (squared) box states the typical assumption of full commitment made in models of electoral competition, i.e., the victorious party implements its announced policy.

3 Voters' electoral decision

There is a continuum of unit mass of voters, $\Omega = [0,1]$. There are two types of voters, the informed and the uninformed voters, as in Baron (1994). Informed voters are the traditional type of voters in Persson and Tabellini (2000) and Portugal and Bugarin (2003, 2007), that care about the policy that will be implemented, have ideological preferences, and are influenced by campaign expenditure. Uninformed voters are dormant or numb, in the sense that they will not vote unless they are awakened by radical discourse. Numb voters have latent ideological preferences and, if they are awakened, they vote based exclusively on those preferences. The mass of informed voters is $\zeta \in (0,1)$ whereas the mass of dormant voters is $1 - \zeta$.

Each voter belongs to one of three social classes according to his income. The upper class R ("rich") is composed of voters with high-income y^R ; the middle class M is formed by voters of average income y^M ; finally, the lower class P ("poor") encloses voters with low income y^P . Thus, $y^R > y^M > y^P$. A social class $J, J = R, M, P$, has mass α^J , so that $\sum_J \alpha^J = 1$ ¹. There are two parties $P = A, B$ that compete by announcing the level of production of a *per capita* public good g that will be implemented if the

¹ The three-class model is a simple way to characterize differences in wealth among citizens. However, it is straight forward to extend it to any finite number of classes, as in Persson and Tabellini (2000, chapter 3). For a different definition of uninformed voters see Baron (1994).

party wins the election. Public good provision is financed by an income tax given by the rate τ , which is the same for all voters. All tax-collected resources are converted into the public good. Therefore, the government budget constraint is $\sum_J \alpha^J \tau y^J = \tau y = g$, where $y = \sum_J \alpha^J y^J$ represents the average income of voters.

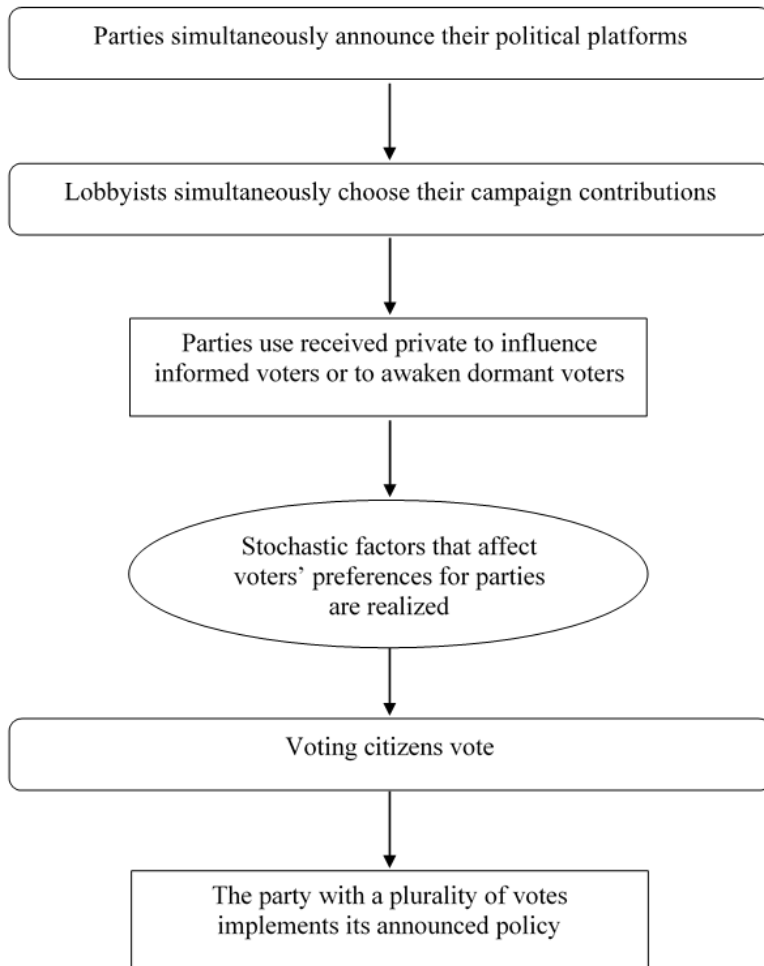


Figure 1: The Electoral Competition Game

An informed voter's utility has two components: a pragmatic (or sociotropic) and an ideological (or idiosyncratic) one². The pragmatic part of the utility represents the voter's decisions as an economic agent, and depends on the consumption of a private good, as well as the consumption of the public good provided by the government. Suppose platform g wins the election. Then, the net-of-taxes income of an agent of class J is $c^J = (1 - \tau)y^J = (y - g)\frac{y^J}{y}$, which is normalized to be the agent's private consumption utility. Therefore, the pragmatic part of the utility of an informed voter of class J is shown below, where the utility of public good consumption is given by the function H , which is assumed to be strictly increasing and strictly concave.

$$W^J(g) = (y - g)\frac{y^J}{y} + H(g)$$

Thus, each class has its own optimal policy for the public good provision. These optimal policies are obtained by maximizing each class' utility function and are given by $g_j^* = (H')^{-1}\left(\frac{y^J}{y}\right)$, $J = P, M, R$.

The ideological component of an informed voter's utility function is represented by two random variables corresponding to the voter's bias towards party B , or equivalently, party B 's popularity at the time election is held. The first random variable is common to all voters and is associated to the realization of a state of nature that affects the entire population. A war, an abrupt change in international prices of a commodity such as oil, a country-wide energy crisis, these are all examples of such phenomenon. A clear example is the popularity of the U.S. president after the terrorist attack on September 11th, 2001, which increased from 57% in February to 90% in September³. That process is described by a random variable δ , which the model assumes uniformly distributed on $\left[-\frac{1}{2\psi}, \frac{1}{2\psi}\right]$. The parameter $\psi > 0$ measures the level of sensibility of society to aggregate shocks: the lower the value of ψ , the more those shocks may affect society.

² This is the most general way of characterizing an economic agent who also has political concerns. For more on this topic, see Ferejohn (1986), Bugarin (1999) or Bugarin (2003).

³ See "Poll Analyses", Section "Gallup Poll News Service", The Gallup Organization, <http://www.gallup.com>, 09/24/2001.

The second random variable is particular to each voter i in group J and reflects his personal bias towards party B . This bias is modeled as a random variable σ^{ij} , which is uniformly distributed on $\left[-\frac{1}{2\phi^J}, \frac{1}{2\phi^J}\right]$. Hence, the greater the parameter ϕ^J , the more homogeneous class J is. For simplicity, and to avoid electoral effects of class heterogeneity, we normalize all the classes' random variable parameters to $\phi^J \equiv \phi, J = P, M, R$.

Therefore, if party B is victorious with announced platform g_B , an informed voter i in the social class J derives utility $W^J(g_B) + \sigma^{ij} + \delta$.

Note that positive values for σ^{ij} and for δ indicate a favorable bias towards party B , whereas negative values indicate a favorable bias towards party A . Also note that the realization of the global random variable can be favorable to party B and at the same time, the realization of the individual-specific random variable can favor party A , and vice-versa.⁴

On the other hand, an uninformed voter also has a latent ideological position ν^i . If that ideological position remains dormant, the citizen will abstain from voting. Conversely, if she becomes aware of that ideological position, then she will vote accordingly, i.e., the voter will vote for party B if $\nu^i > 0$, will vote for party A if $\nu^i < 0$, and will not take a ballot if $\nu^i = 0$. The latent ideologies are uniformly distributed on the interval $\left[-\frac{1}{2} + \xi, \frac{1}{2} + \xi\right]$, where $\xi \in \left[-\frac{1}{2}, \frac{1}{2}\right]$ is the median bias for party B . Therefore, if $\xi > 0$, then dormant voters are biased in favor of party B , and if $\xi < 0$ they are biased in favor of party A .

Before the electoral campaign starts, parties learn the value of $\xi \in \left[-\frac{1}{2}, \frac{1}{2}\right]$. Therefore, parties estimate that a percentage $\xi + \frac{1}{2}$ of the awakened uninformed voters will vote for party B , whereas a percentage of $\frac{1}{2} - \xi$ of the awakened voters will vote for party A . Thus, the net gain in terms of votes from the awakened voters to party A is -2ξ . Note that if

⁴ Suppose, for example, that the country faces an economic expansion, so that society approves the incumbent for overall conduct of the economy, but the president is involved in a sexual scandal, which can affect voters differently.

$\xi > 0$, then having the uninformed voters awakened is detrimental to party A , whereas it is beneficial to party A if $\xi < 0$.

Consider now the role of campaign expenditure in the model. There are two types of campaign spending: the traditional and the new social media spending. The traditional spending consists of TV commercials, outdoors, pamphlets, shows, etc. and only affects the informed voters, who care about the policy platform. The new social media spending potentially affects the numb voters in the following way.

If a numb citizen receives a social media campaign statement, and that statement is radical enough, it may induce the citizen to seek additional information on that candidate and the elections in general. That process of information seeking will reveal that citizen's ideological position v to himself, who will, then, vote accordingly. Note that an expenditure in social media from one party may induce an awakened voter to vote against that party. Suppose, for example, that party B 's advertised position is strongly against protection of indigenous rights, arguing that indigenous reserve land should be opened to exploitation, rather than preserved; then, a dormant citizen shocked by that statement will search addition information and, after confirming that policy stance of party B and positioning herself against it, may decide to vote for party A .

Furthermore, the proportion of overall awakened dormant voters depends on the overall expenditure of parties in social media advertisement. Let $C_J^S, C_J^T, C_J, J = A, B$ be respectively expenditure in social media, in traditional and the total campaign expenditure of party J . Then, the proportion of awakened citizens is $s(C_A^S + C_B^S) \in [0,1]$ with $s(0) = 0$ and $s(C_A + C_B) < 1$, i.e. even if the entire campaign expenditure is directed towards wakening numb voters, not all of them will, in fact, awake. For simplicity, we posit the following expression for that probability: $s(C_A^S + C_B^S) = k(C_A^S + C_B^S)$ where $k < (C_A + C_B)^{-1}$.

Overall traditional campaign spending will affect the ideological component of an informed voter's utility function, in a way that is linear to the difference between total parties' expenditure. Then, the utility of an informed voter i of class J when party B 's (respectively, party A 's) campaign spending is C_B^I (respectively, C_A^I) and party B wins election is:

$$W^J(g_B) + \sigma^{iJ} + \delta + h(C_B^T - C_A^T)$$

The parameter $h > 0$ represents the effectiveness of campaign spending, i.e., how much the difference between party campaign expenditures can affect its popularity. Note that if C_B^T is greater than C_A^T , then party B increases its popularity among informed voters during the electoral campaign. Otherwise, overall campaign expenditures reduce B 's popularity.

Suppose now that party P announces policy g_P , $P = A, B$. Then a voter i in group J will prefer party A to B if:

$$W^J(g_A) > W^J(g_B) + \sigma^{iJ} + \delta + h(C_B^T - C_A^T)$$

This comparison determines informed voters' electoral decision.

4 Parties' electoral strategies

From voters' electoral decision, one can identify for each class J a voter that is indifferent between the two parties, who is called the *swing voter* of class J . That voter corresponds to the realization of σ^{iJ} , defined as σ^J by:

$$\sigma^J = W^J(g_A) - W^J(g_B) + h(C_A^T - C_B^T) - \delta$$

Therefore, the number of votes cast for party A among informed voters is:

$$\pi_I^A = \sum_J \alpha^J \left[\sigma^J + \frac{1}{2\phi} \right] \phi \zeta = \frac{1}{2} \zeta + \sum_J \alpha^J \sigma^J \phi \zeta$$

In addition, the net number of expected votes cast for party A among awakened voters is:

$$\pi_U^A = -s(C_A^S + C_B^S)2\xi(1 - \zeta)$$

Thus, the expected number of votes cast for party A is:

$$\pi^A = \pi_I^A + \pi_U^A = \frac{1}{2} \zeta - s(C_A^S + C_B^S)2\xi(1 - \zeta) + \sum_J \alpha^J \sigma^J \phi \zeta$$

Writing $W(g_A) = \sum_J \alpha^J W^J(g_A)$ and $W(g_B) = \sum_J \alpha^J W^J(g_B)$, the probability of party A winning a majority of seats is:

$$\begin{aligned}
 p_A &= \text{prob} \left[\pi^A > \frac{1}{2} \right] \\
 &= \text{prob} \left[\delta < W(g_A) - W(g_B) + h(C_A^T - C_B^T) \right. \\
 &\quad \left. - \frac{1}{2} \frac{1}{\zeta \phi} \{1 - \zeta + 4k(C_A^S + C_B^S)\xi(1 - \zeta)\} \right]
 \end{aligned}$$

Equivalently:

$$\begin{aligned}
 p_A &= \frac{1}{2} + \psi \left[W(g_A) - W(g_B) + h(C_A^T - C_B^T) \right. \\
 &\quad \left. - \frac{\xi}{\phi} \frac{1 - \zeta}{\zeta} \left(\frac{1}{2} + 2k(C_A^S + C_B^S) \right) \right]
 \end{aligned}$$

Now, by symmetry:

$$\begin{aligned}
 p_B &= \frac{1}{2} - \psi \left[W(g_A) - W(g_B) + h(C_A^T - C_B^T) \right. \\
 &\quad \left. - \frac{\xi}{\phi} \frac{1 - \zeta}{\zeta} \left(\frac{1}{2} + 2k(C_A^S + C_B^S) \right) \right] = 1 - p_A
 \end{aligned}$$

The objective of this note is to understand a party's choice regarding how it will share its campaign expenditure resources among the two possible categories, the traditional expenditure, and the new social media expenditure. Since the two parties' problems are symmetrical, it is enough to study the behavior of party *A*.

Note first that if $\xi > 0$, then awakening numb voters is detrimental to party *A*. Therefore, in that case party *A* will not adopt the strategy of radical social media discourse: $C_A^S = 0$.

Suppose now that $\xi < 0$, then on average the awakened uninformed voters will benefit party *A*.

Let us compare the returns of the different types of expenditure for the special case where the awakening effect of social media expenditure is linear, i.e., $c(C_A^S + C_B^S) = k(C_A^S + C_B^S)$. Then, the relevant part of the probability of victory to be analyzed is:

$$hC_A^T - \xi \frac{2}{\phi} \frac{1 - \zeta}{\zeta} kC_A^S$$

In this case, party A compares the coefficients h and $|\xi| \frac{2}{\phi} \frac{1-\zeta}{\zeta} k$.

If $h > |\xi| \frac{2}{\phi} \frac{1-\zeta}{\zeta} k$, then party A will not spend any resource in the social media radical discourse strategy: all its campaign expenditure will be directed to the traditional informed voters.

Conversely, if $h < |\xi| \frac{2}{\phi} \frac{1-\zeta}{\zeta} k$, then party A will direct all its resources to the social media radical discourse strategy, focusing on an attempt to awaken the dormant voters.

Finally, in the special case where $h = |\xi| \frac{2}{\phi} \frac{1-\zeta}{\zeta} k$, then party A is indifferent between two strategies and may use part of its resources to each one of them.

It is interesting to discuss under which condition each one of the strategies is more likely to occur. The parameters indicate that:

- (i) The more sensitive to campaign expenditure informed voters are, i.e., the higher h , the more attractive the traditional strategy is.
- (ii) The higher the percentage of informed voters in society, i.e., the higher ζ , the more likely the traditional strategy will be chosen.
- (iii) The more homogeneous informed voters are in each class, i.e., the higher ϕ , the more likely the traditional strategy is superior to party A .

On the other hand:

- (iv) The more biased the median ideological position of dormant voters towards party A , i.e., the higher $|\xi|$, $\xi < 0$, the more attractive it is for party A to spend its resources in the radical social media discourse, in order to awake those voters.
- (v) The more sensitive to the awakening technology dormant voters are, i.e., the higher k , the more likely party A will find interest in that radical strategy.

Considering now the two parties A and B 's optimal campaign expenditure choices, two different equilibria may result.

Equilibrium 1: Traditional non-radical equilibrium.

Both parties spend all their resources in the traditional campaign strategy. This will occur if $\frac{h}{k} > 2 \frac{|\xi|}{\phi} \frac{1-\zeta}{\zeta}$.

In this equilibrium, although one of the two parties usually would profit from awakening dormant voters, that party rather prefers to focus its expenditure on influencing informed voters: the cost of awakening dormant voters is too high compared to the cost of influencing traditional voters. This appear to have been the case in the Brazilian 2014 presidential elections, when the cost was higher, and the reach was lower, for the internet social median strategy to be effective (small k).

Equilibrium 2: Traditional-radical equilibrium.

One of the parties directs its resources towards influencing informed voters, using the traditional campaign strategy, whereas the other party directs its resources towards awakening dormant voters., using the radical discourse based on social media. This will occur if $\frac{h}{k} < 2 \frac{|\xi|}{\phi} \frac{1-\zeta}{\zeta}$. In this equilibrium, although one of the parties wishes dormant voters to remain out of the electoral process, the other party has a strong latent preference, and will take advantage of it to leverage its electoral competitiveness. This would happen, for example, if the ruling party has been involved in a deep corruption scandal that has been exposed near the elections, which reduces ζ , as many voters get tired is being fooled and withdraw from political activism out of disappointment, and, by the same token, makes then more sensitive to radical discourse, increasing k . This appear to have been the case in the Brazilian 2018 presidential elections.

5 Conclusion

This research note presents a rationale for the emergence of radicalism in Brazilian 2018 Presidential elections, after decades of politically correct electoral campaigns. Radicalism appears as an electoral strategy that focuses on bringing back to the voting arena citizens that have been dormant, not interested in the political campaigns. When dormant citizens are in reasonable numbers and a party believes that these citizens have a latent ideological bias that favors the party, then it will find it

optimal to dedicate resources to awake dormant citizens by using a radical discourse disseminated by means of social network technologies.

The initial findings of this modeling need to be concluded with a complete solution of the political economy game, including the final campaign contribution decisions of interest groups. Furthermore, the sharp result that proves that a party will either direct its resources to influencing informed voters or to awaken dormant citizens, but not both, is a consequence of the particular form of the linear awakening effect of expenditure on dormant citizens. An extension of the model with a quadratic effect will certainly allow for a less extreme solution where some resources of a party will be allocated in both influencing strategies.

Bibliography

BARON, D. 1994. "Electoral competition with informed and uninformed voters". *American Political Science Review*, 88: 33-47.

BUGARIN, M. 1999. "Vote Splitting as Insurance Against Uncertainty". *Public Choice*, 98: 153-69.

BUGARIN, M. 2003. "Vote Splitting, Reelection and Electoral Control: Towards a Unified Model". *Social Choice and Welfare*, 20: 137-54.

DOWNS, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.

FEREJOHN, J. 1986. "Incumbent performance and electoral control". *Public Choice*, 50: 5-26.

GROSSMAN, G. and HELPMAN, E. 1996. "Electoral Competition and Special Interest Politics". *Review of Economic Studies*, 63: 265-286.

GROSSMAN, G. and HELPMAN, E. 2001. *Special Interest Politics*. Cambridge: MIT Press

HOTELLING, H. 1929. "Stability in competition". *Economic Journal*, 39: 41-57.

LINDBECK, A. and WEIBULL, J. 1997. "Balanced-budget redistribution

as the outcome of political competition”. *Public Choice*, 52: 273-297.

OSBORNE, M. 1995. “Spatial models of political competition under plurality rule: a survey of some explanations of the number of candidates and positions they take”. *Canadian Journal of Economics*, 27: 261-301.

OSBORNE, M. and SLIVINSKY, A. 1996. “A model of political competition with citizen-candidates”. *Quarterly Journal of Economics*, 111: 65-96.

PERSSON, T. and TABELLINI, G. 2000. *Political Economics – Explaining Economic Policy*. The MIT Press.

PORTUGAL, A. C., BUGARIN, M. (2003). “Financiamento público e privado de campanhas eleitorais: efeitos sobre bem-estar social e representação partidária no Legislativo.” *Revista de Economia Aplicada* 7.3: 549-584.

PORTUGAL, A. C., BUGARIN, M. (2007). “Electoral campaign financing: The role of public contributions and party ideology”. *Economia*, 8.1: 143-177.

COLIGAÇÕES E FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA: NOTAS PARA UM BALANÇO

Lucas M. de Arruda Câmara

Resumo: Neste artigo propõe-se realizar um balanço de duas correntes aparentemente independentes da literatura sobre sistema eleitoral e fragmentação partidária no Brasil, a saber, uma que analisa a coordenação pré-entrada a partir dos chamados *coattail effects*, e outra que estuda as coligações em nível distrital, em que partidos se especializam em concorrer ao Executivo estadual ou aos Legislativos nacional e estadual. Para tanto, o artigo (i) compara as diferentes interpretações de Duverger realizadas por Cox (1997) e Shugart e Carey (1992), no intuito de salientar diferenças que têm sido minimizadas pela literatura de *coattail effects*; (ii) situa a importância dessas diferenças para a compreensão do caso brasileiro; e (iii) aponta, preliminarmente, possíveis questões nas quais a literatura pode avançar, tanto na compreensão do fenômeno brasileiro, como na discussão mais ampla sobre os *coattail effects*.

Palavras-chave: Coligações; Fragmentação Partidária; Coordenação Pré-entrada; Duverger; *Coattail Effects*.

Abstract: The article presents a preliminary discussion about two different branches of the literature regarding the relation between the electoral system and legislative party system fragmentation in Brazil. One such approach emphasizes the role of coattail effects in shaping fragmentation, while the other focuses on district-level, pre-electoral coalition formation. In doing so, this study (i) compares Cox's (1997) and Shugart and Carey (1992) discussions of Duverger's work, in order to point out some frequently minimized differences between these two approaches; (ii) highlights the importance of those differences in understanding the brazilian case; and (iii) briefly discusses future lines of inquiry that could further the literature's grasp both on the brazilian case specifically, and coattail effects more generally.

Keywords: Pre-electoral Coalitions; Party System Fragmentation; Pre-entry Coordination; Duverger; Coattail Effects

1 Introdução

Em uma entrevista a um dos jornais de maior circulação no Brasil, o ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva afirmou que “se Jesus Cristo viesse para cá, e Judas tivesse a votação num partido qualquer, Jesus teria de chamar Judas para fazer coalizão” (CRISTO, 2009). A frase ilustra - ao estilo de seu autor - o funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil. Ainda que os brasileiros tenham eleito um Messias nas eleições de 2018, o governo deste mostra que mesmo as figuras mais míticas e populares precisam construir amplas alianças para ter estabilidade na política brasileira.

Antes de formar coalizões de governo com Judas, no entanto, Cristo provavelmente formaria coligações eleitorais para a disputa da presidência, onde encontraria, por outros motivos, uma necessidade semelhante: formar amplas alianças. De fato, entre 1986 e 2014, o número de partidos concorrendo em coligações têm aumentado de maneira contínua (LIMONGI E VASSELAI, 2018), assim como a fragmentação partidária na Câmara Federal.

Diversos trabalhos abordam os motivos dessa fragmentação: Borges (2019) e Borges e Turgeon (2019) a explicam pelo que chamado efeito rabo de casaca - o que a literatura internacional chama de *coattail effects* - difuso, decorrente das eleições simultâneas para os Executivos nacional e estadual, além da relação entre as coligações eleitorais e as coalizões de governo no presidencialismo de coalizão; Limongi e Vasselai (2018), por sua vez, situam sua explicação no plano estadual, a partir da especialização entre os partidos que disputam o Executivo local e aqueles que se especializam na disputa dos cargos proporcionais - legislativos estadual e nacional. Já, Calvo, Guarnieri e Limongi (2015) afirmam que o sistema eleitoral brasileiro possui um viés em favor dos partidos pequenos (*small-party bias*). Por fim, Borges (2015) ressalta o peso das estratégias presidenciais, em que partidos que disputam a presidência - tradicionalmente PT e PSDB - abrem mão de candidatos aos governos estaduais para receberem apoio na eleição presidencial. Todos esses trabalhos, apesar de inseridos no arcabouço neoinstitucionalista, abordam o problema da fragmentação de maneiras distintas e por vezes complementares.

Diante dessa diversidade de explicações, propõe-se aqui uma análise de congruência (BLATTER E BLUME, 2008), comparando os trabalhos que se debruçaram sobre o tema das coligações com o arcabouço teórico

neoinstitucionalista no qual se baseiam, além de comparar as previsões empíricas dos diversos estudos entre si. Essa análise será desenvolvida em duas etapas: na primeira, discute-se brevemente a evolução das proposições de Duverger (1957), sobre a relação entre os sistemas eleitoral e partidário, em especial no tratamento teórico que essas proposições receberam nas obras de Shugart e Carey (1992) e Cox (1997), e como esse tratamento se reflete - ou não - em trabalhos como Cox e Amorim Neto (1997), Goulder (2005), Hicken e Stoll (2008, 2011, 2013), Spoon e West (2013, 2015) e Stoll (2015). Argumentar-se-á que alguns refinamentos teóricos propostos por Cox (1997) às afirmações de Duverger não foram incorporados pela literatura empírica nas duas décadas seguintes, com consequências para a compreensão do caso brasileiro.

Na segunda etapa do argumento, aponta-se o reflexo dessa discussão teórica na literatura sobre formação de coligações no Brasil. Conclui-se que, ao contrário do afirmado por Borges (2019), o caso brasileiro não representa um *puzzle* para os estudos de *coattail effects*. Por outro lado, o efeito rabo de casa difuso que o autor demonstra empiricamente é um elemento importante e ausente nas explicações de Limongi e Vasselai (2018) e Calvo et. al (2015), e que aponta a importância dos pré-requisitos teóricos apontados por Cox (1997).

2 As Leis de Duverger aos 70

Publicado originalmente na França em 1951, o trabalho de Duverger (1957) ainda pauta boa parte das perguntas de pesquisa na área de estudos eleitorais. Duas proposições são particularmente importantes: a de que i) a eleição por maioria simples em turno único tende ao bipartidarismo, e a de que ii) o sistema majoritário de dois turnos ou a representação proporcional tendem ao multipartidarismo. Riker (1982) mostra que essas relações já eram discutidas desde, pelo menos, a década de 1880. No entanto, Duverger foi o primeiro a enunciá-las e estudá-las de maneira sistemática, o que levou o americano a batizá-las de Lei e Hipótese de Duverger, respectivamente.

Contudo, como Cox (1997) e o próprio Riker (1976) notam, Duverger afirma que o sistema eleitoral a nível local gera um resultado no nível nacional, isto é, os mecanismos que sustentam seus enunciados - os efeitos mecânico e psicológico - ocorrem a nível distrital, mas geram bipartidarismo (no caso da primeira Lei) a nível nacional. Embora reconheça

que o mecanismo apresentado implica somente um bipartidarismo local, Duverger (1957, p. 251, grifo nosso) afirma que “los progresos de la centralización en la estructura interna de los partidos y la ampliación natural de los problemas políticos en el marco nacional, tienden de por sí a *proyectar* en el país entero el dualismo regional engendrado por la forma de escrutinio” .

Assim, o problema da projeção do nível distrital para o nacional foi um ponto de interesse fundamental dos pesquisadores que enveredaram pela Hipótese de Duverger, especialmente relevante em regimes presidencialistas como os que se difundiram na América Latina. Shugart e Carey (1992), no capítulo dez de seu estudo seminal sobre presidencialismo, discutem as proposições de Duverger e sua relação com o regime político (presidencialista ou parlamentarista), apontando a simultaneidade das eleições - o ciclo eleitoral - como mecanismo de conexão entre as eleições presidenciais e as legislativas. Assim, os autores abordam o tamanho do sistema partidário como fruto principalmente de duas variáveis: as regras eleitorais (magnitude do distrito, método da eleição presidencial, etc.) e os ciclos eleitorais, isto é, a convergência ou separação temporal entre as eleições para Legislativo e Executivo.

Por sua vez, o clássico de Gary Cox (1997) avança pelo sendeiro aberto pelos autores que lhe antecederam. Em *Making Votes Count*, o autor generaliza a Lei de Duverger, e teoriza de maneira bastante nítida a Hipótese de Duverger. No primeiro caso, Cox mostra que, para qualquer eleição em que estejam em disputa M cadeiras, existem $k = M + 1$ candidatos - ou listas, uma distinção importante - viáveis. Desta forma, o bipartidarismo é um caso particular dessa regra, no qual $M = 1$, gerando $K = 2$ candidatos/partidos viáveis. Nessa formulação, o sistema eleitoral não determina um número fixo de partidos, apenas lhe impõe um limite superior. Igualmente importante, o autor enuncia os pressupostos comportamentais e institucionais sem os quais não se pode chegar a esse resultado. No lugar dos efeitos mecânico e psicológico, entram em cena as expectativas e os objetivos de curto prazo: se os agentes têm como finalidade ganhar eleições, então a influência das regras eleitorais é determinante, uma vez que estas são fixas no curto prazo. Além disso, se os atores têm expectativas convergentes sobre as chances de cada candidato ou partido, então as eleições passam a ser um jogo de coordenação (COX, 1997, p. 8). Eleitores e elites políticas participam do jogo: “The $M + 1$ result at the level of strategic voting, in other words, induces an $M + 1$ result at the level of

entry, if elites fully anticipate who will bear the brunt of strategic voting” (COX, 1997, p. 158).

É possível resumir o argumento da seguinte maneira: as elites políticas se movimentam primeiro, levando em conta as preferências do eleitorado, por indução reversa. Aqueles com menor viabilidade eleitoral tendem a retirar sua candidatura e participar da coligação, uma vez que, caso não coordenem entre si, tendem a sofrer deserção estratégica por parte do eleitorado. Mais uma vez, é preciso que os agentes - tanto eleitores quanto lideranças - tenham objetivos de curto prazo (ganhar o pleito, por exemplo), e que as expectativas sejam convergentes - o que, vale ressaltar, não significa que estejam corretas.

Portanto, a ocorrência de voto estratégico não é dada e depende de pressupostos institucionais e informacionais, dentre os quais o tamanho do distrito. Isso porque “the larger the magnitude, the smaller are the vote percentages that separate winners from losers, hence the harder it is to be sure who is out of the running. (...) strategic voting does not explain much about the number of parties in districts of magnitude above about five.” (COX, 1997, p. 141).

Um último destaque deve ser dado às quatro condições que sustentam uma coordenação eleitoral entre as eleições do presidente e do Legislativo, a saber: i) a importância da Presidência; ii) as eleições presidenciais devem ocorrer sob regras que permitam apenas dois candidatos viáveis; iii) a eleição presidencial deve ser fortemente ligada às eleições legislativas; e iv) as eleições para o Legislativo devem se dar sob um sistema eleitoral forte - isto é, um sistema que consiga impor um limite pequeno ao número de candidatos viáveis (COX, 1997, p. 186). Desse modo, Cox analisa o efeito das instituições - regras eleitorais e os ciclos eleitorais - sem perder de vista os pressupostos comportamentais que condicionam as ações estratégicas dos agentes. Esse cuidado no tratamento dos incentivos institucionais para o comportamento dos agentes representa um avanço em relação às formulações anteriores - nas quais a microfundamentação dos incentivos institucionais era uma questão latente - e explica o porquê do Brasil não seguir o comportamento que seria, à primeira vista, esperado pela literatura de *coattail effects*. Esses pontos teóricos devem iluminar algumas discussões sobre a coordenação eleitoral e os motivos da fragmentação no Brasil.

3 Uma análise de congruência

Blatter e Blume (2008) apontam que a análise de congruência é um método de pesquisa qualitativa que busca analisar a adequação (congruência) de previsões teóricas aos fenômenos observados, cotejando diferentes teorias/paradigmas no intuito de testar quais são mais aptas para responder a uma determinada questão de interesse. Esse é um importante exercício teórico na medida em que algumas pesquisas identificam no Brasil um caso desviante de algumas previsões teóricas, como será visto adiante. Dois pontos merecem destaque: a relação entre a coordenação eleitoral e a fragmentação legislativa, e os incentivos dos atores para a formação de coligações no Brasil.

3.1 *Puzzle* ou Jabuticaba?

À primeira vista, o Brasil pode parecer um caso em que uma Presidência da República dotada de importantes poderes legislativos e enorme máquina política, associada a uma eleição nacional simultânea para o Legislativo e o Executivo federais, atuariam em conjunto para impor um limite à fragmentação partidária. O influente estudo de Goulder (2006), por exemplo, estuda o impacto das eleições presidenciais na fragmentação legislativa e aponta que a simultaneidade desses pleitos associada à importância da Presidência faz com que as eleições presidenciais dominem a agenda da campanha, incentivando os candidatos dos demais níveis a atrelarem-se aos seus respectivos candidatos presidenciais. Isso pode reduzir a fragmentação legislativa através desse efeito rabo de casaca, caso o número de presidencialíveis seja pequeno. Do contrário, a fragmentação no pleito principal pode refletir-se nas demais disputas. Hicken e Stoll (2008) apontam ainda que a centralização vertical - a concentração de poder na presidência em relação aos demais níveis subnacionais - também tem um efeito potencialmente redutor da fragmentação legislativa.

Hicken e Stoll (2011, 2013) refinam esse argumento, apontando dois canais por meio dos quais o sistema partidário presidencial molda o legislativo, alterando os incentivos para coordenação estratégica de candidatos, partidos e eleitores dentro de seus distritos, bem como entre os diferentes distritos. A primeira hipótese dos autores é a de que eleições presidenciais e legislativas temporalmente próximas estão associadas a um número efetivo de partidos em cada distrito, “conditional on there being few (many) presidential candidates and the legislative electoral system being

permissive” (HICKEN e STOLL, 2011, p. 859). Sua segunda hipótese é a de que “proximate presidential and legislative elections are associated with greater (less) cross-district coordination, conditional on there being few (many) presidential candidates” (HICKEN e STOLL, 2011, p. 860).

Ao condicionar os efeitos observados ao número de presidenciáveis, os autores parecem teorizar sobre uma causalção - não apenas associação - onde poucos presidenciáveis geram poucos partidos no legislativo, quando associado à proximidade das eleições. No entanto, se seguirmos a teoria proposta por Cox (1997), o processo de coordenação eleitoral é simultâneo: as retiradas e entradas são pré-eleitorais. Só existirão poucos presidenciáveis se houver retiradas o suficiente.

Mais adiante Hicken e Stoll (2011, p. 862), afirmam que as eleições presidenciais, quando associadas às legislativas, “greatly raise the stakes of the election and thereby induce greater cross-district coordination in a bid to capture those stakes. The result should be fewer national-level legislative parties”. Entretanto, pode-se argumentar que, em especial no caso de países que adotam o federalismo, um outro resultado igualmente possível é uma fragmentação desnacionalizadora, onde os partidos mantêm uma posição de força local, apoiando outro candidato nas eleições nacionais. Esse resultado seria ainda mais plausível em sistemas eleitorais altamente permissivos. De fato, Gaines (1999) aponta que esse é o caso da federação canadense, tida como uma exceção à Lei de Duverger desde sua formulação original (DUVERGER, 1957).

Seguindo esse literatura, Borges (2019), ao discorrer sobre as razões da fragmentação partidária brasileira, apresenta o país como um caso paradoxal, uma vez que a consolidação da disputa presidencial entre PT e PSDB deveria ser transferida, paulatinamente, para a arena legislativa. Ademais, afirma que essa transferência deveria ser tão mais intensa “quanto mais proporcional for o sistema eleitoral utilizado para eleger os parlamentares. Desse ponto de vista, as evidências contrariam totalmente o suposto de que o efeito rabo de casaca seria mais fraco em sistemas políticos com alta magnitude de distrito” (BORGES, 2019, p. 2).

Esse argumento suscita três observações: em primeiro lugar, é verdade que Hicken e Stoll (2011) relatam que o efeito do rabo de casaca deve ser tão maior quanto mais permissivo for o sistema eleitoral, mas isso só porque, na ausência da restrição mecânica do sistema eleitoral majoritário, a proximidade entre as eleições tem maior capacidade de afetar o número de partidos. Isso não significa que exista um mecanismo

que ligue o sistema proporcional a uma transferência mais intensa do rabo de casaca. Quando o sistema é muito restritivo, o limite de $M+1$ opera independente da proximidade entre o pleito nacional e os regionais. Na ausência de contrafactuais, o fato de o Brasil ter um legislativo extremamente fragmentado não contraria essa previsão, uma vez que é perfeitamente possível que a fragmentação poderia ser ainda maior na ausência de simultaneidade dos pleitos.

Em segundo lugar, a observância do mecanismo proposto por Cox (1997) indica que a extensão de um padrão de competição bipartidário da eleição presidencial para o sistema partidário legislativo pressupõe algumas condições. Particularmente, a previsão do modelo não é de uma tendência ao bipartidarismo, e sim a um limite superior de $M + 1$ partidos competitivos, onde M é o número de cadeiras do distrito. Ocorre que, no caso das eleições para deputado federal no Brasil, os distritos variam entre oito e setenta cadeiras. Além disso, a regra de transformação de votos em cadeiras, que adota representação proporcional para distribuir o voto em listas, e pluralidade para ordenar as listas, associadas ao enorme número de candidatos, impossibilita a formação de expectativas convergentes por parte do eleitorado. Dito de outro modo, as eleições legislativas brasileiras não cumprem os requisitos informacionais para permitir voto estratégico na magnitude necessária para impor um limite superior ao número de candidaturas competitivas. Calvo et. al (2015) argumentam que a magnitude dos distritos não explica a fragmentação partidária legislativa. De fato, não explica isoladamente. No entanto, o argumento dos autores, que se baseia numa comparação entre distritos com mais e menos de dez cadeiras, esconde a variação observada na figura 1, que sugere uma relação entre tamanho de distrito, número e tamanho de listas.

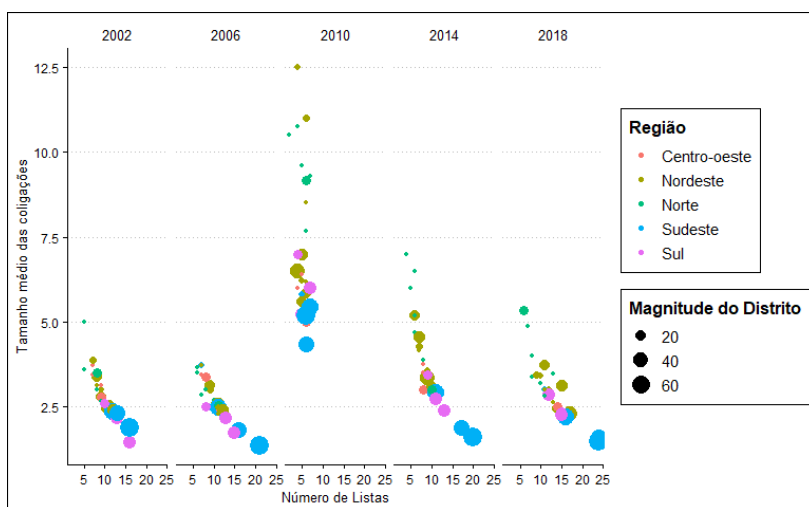
Por fim, o limite superior não necessariamente se aplica a partidos, a depender da natureza do pleito. No caso do sistema de representação proporcional em lista aberta, esse limite é expresso em termos de listas - coligações, no caso brasileiro -, não de candidatos/partidos. Portanto, as eleições presidenciais devem exercer uma pressão paulatina sobre o número de listas viáveis, não necessariamente sobre o número de partidos - ainda que possamos argumentar que, idealmente, a diferença entre essas duas deveria ser pequena. No entanto, associando a presença de listas a uma regra de ordenamento dentro das listas que favorece os partidos pequenos (CALVO et. al, 2015), é possível que tenhamos um *número decrescente* de listas, associado a um *tamanho crescente* das mesmas, o que representaria

um cenário em que o número de listas diminui, de acordo com a previsão do modelo, e a fragmentação partidária aumenta.

À primeira vista, o caso brasileiro não cumpre nem uma, nem outra previsão. De fato, seguindo Cox (1997), o número de listas não costuma ser maior do que o número de cadeiras. Apenas em quatorze ocasiões no período entre 2002 e 2018 o número de listas disputando as eleições para o legislativo federal superou o limite sugerido pelo $M + 1$, mesmo levando em conta as listas que não são eleitoralmente relevantes; oito desses casos ocorreram em 2018. Apenas em um caso, o do Piauí em 2018, tratava-se de um distrito com magnitude acima de oito cadeiras.

Entretanto, a dinâmica temporal do caso brasileiro é curiosa, com o ano de 2010 apresentando um número pequeno de listas com muitos partidos, possivelmente refletindo a desverticalização que voltou a vigorar naquele ano, o que não ocorria desde 1998, quando o sistema era menos fragmentado. Essa alteração permitiu aos partidos que não concorrem nas eleições presidenciais otimizar suas estratégias locais sem restrições nacionais. O ano marca ainda um aumento significativo no tamanho das coligações presidenciais (MAINWARING et. al, 2018). A coligação petista englobava dez partidos - a maior do período analisado. Pode-se dizer que as eleições de 2010 foram o exemplo mais aderente às teorias do efeito rabo de casaca: poucos candidatos presidenciais, poucas listas nas eleições proporcionais.

Figura 1 - Tamanho e quantidade de coligações proporcionais (2002-2018)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

Desse modo, parece possível afirmar que uma parte significativa da fragmentação eleitoral ocorre dentro das listas. O efeito rabo de casaca difuso ocasionado a partir da formação de coligações multipartidárias parece ser, antes de *o* mecanismo causador, *um dos* mecanismos por meio dos quais o sistema eleitoral brasileiro produz um legislativo tão fragmentado. A distinção é sutil, mas importa porque pode ter implicações relevantes para a discussão política. Em particular, indica que a mera existência de coligações não implica necessariamente em uma fragmentação excessiva, mas a distribuição interna dos votos nas listas - em que votos de legenda contam para toda a coligação, não apenas ao partido que os recebe -, aliadas à legislação partidária que é extremamente favorável - pode-se dizer leniente - com a proliferação de partidos minúsculos, favorecem tais partidos, como demonstrado por Calvo et. al (2015).

Esses autores, assim como Limongi e Vasselai (2018), situam as razões da fragmentação no plano estadual. Calvo et. al (2015) abordam duas questões aparentemente contraintuitivas: o fato de a maioria dos partidos preferir concorrer em coligações, mesmo com o sistema de representação proporcional de lista aberta, e o fato de os partidos pequenos serem constantemente beneficiados nas coligações. Com essa análise, pretendem explicar i) a origem do que caracterizam como viés pró-partido pequeno, ii) a extraordinária fragmentação partidária, e iii) a racionalidade para justificar a participação de partidos grandes na coligação, uma vez que eles são constantemente punidos em termos de assentos no legislativo. Limongi e Vasselai (2018), por sua vez, apontam como os partidos se especializam, uns em disputar o Executivo estadual, outros em disputar os legislativos nacional e local. Nessa explicação, é o horário eleitoral gratuito que justifica os partidos na cabeça de chapa das eleições para o Executivo aceitarem arcar com o “viés pró-partidos pequenos” das coligações.

Essas explicações, embora deixem de fora o efeito rabo de casaca difuso (BORGES, 2019) e as estratégias nacionais dos partidos (BORGES, 2015) - temas fundamentais numa federação - chamam atenção para como a interação entre os sistemas eleitoral e partidário colabora com a fragmentação. O método D’hondt favorece as listas com os maiores números de votos, mas, dentro delas, a ordenação se dá por pluralidade, e os votos em legenda - um aspecto importante do efeito rabo de casaca - só contam para a alocação de cadeiras *entre* as listas, e não *dentro* delas (NICOLAU, 2012, 2017). Além disso, a pulverização de importantes recursos - como o tempo de propaganda partidária gratuita - aumenta o

poder de barganha de partidos pequenos.

Tomadas em conjunto, essas observações indicam que o Brasil não apresenta nenhuma característica atípica do ponto de vista do resultado produzido pelas instituições eleitorais; o sistema eleitoral brasileiro tem uma mecânica previsível, ainda que *sui generis* e talvez indesejável. Em outras palavras, o sistema eleitoral brasileiro é uma jabuticaba¹, não um *puzzle*. O quadro a seguir busca sistematizar as diferenças e semelhanças apontadas, considerando as abordagens como contidas em, complementares ou contendo umas às outras:

Quadro 1: Relação lógica entre as teorias

Lê-se as i linhas e j colunas: i contido em/ contém/ complementar a j.	Shugart e Carey (1992)	Cox (1997)	Goulder (2006); Hicken e Stoll (2008; 2011; 2013); Stoll (2015)	Limongi e Vassalai (2018); Calvo et. al (2015)	Borges (2019); Borges e Turgeon (2019); Borges e Lloyd (2016)
Shugart e Carey (1992)	=	Contido em	Contido em	Comple-mentar	Contido em
Cox (1997)	Contém	=	Contém	Contém	Contém
Goulder (2006); Hicken e Stoll (2008; 2011; 2013)	Contém	Contido em	=	Comple-mentar	Comple-mentar
Limongi e Vassalai (2018); Calvo et. al (2015)	Comple-mentares	Contido em	Comple-mentar	=	Comple-mentar
Borges (2019); Borges e Turgeon (2019); Borges e Lloyd (2016)	Contém	Contido em	Comple-mentar	Comple-mentar	=

Fonte: elaboração própria.

1 É atribuída ao economista Mário Henrique Simonsen a frase “Se só existe no Brasil e não é jabuticaba, é besteira”. O termo jabuticaba costuma ser empregado para designar coisas que só existem no país. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/duvidas-universais/tse-jabuticaba-o-que-mais-so-existe-no-brasil/>.

3.2 Coligar por quê?

Se as coligações geram fragmentação e diluem os votos dos postulantes aos cargos do executivo, o que explica que os partidos na cabeça de chapa subsidiem as cadeiras dos partidos do resto da coligação? Para as explicações baseadas no efeito *coattail*, os partidos que disputam a eleição presidencial retiram candidaturas nos executivos estaduais em troca de apoios nacionais (BORGES, 2015, 2019; BORGES e LLOYD, 2016; BORGES e TURGEON, 2019). Nesse caso, o “tamanho do prêmio”, isto é, a capacidade legislativa e a estrutura do governo federal são atrativos grandes o suficiente para levar os partidos com chances reais de ganhar a presidência a abrir mão de disputas estaduais.

Por outro lado, as explicações centradas no distrito oferecem explicações distintas. Calvo et. al. (2015) apontam que as coligações, apesar de seu viés em favor dos partidos pequenos, geram resultado positivo para a coligação como um todo. No entanto, não é explicado o que leva os partidos maiores a internalizar esse custo em prol de sua coligação; certamente não é seu altruísmo.

Limongi e Vasselai (2018), por sua vez, apontam a existência de uma troca: partidos na cabeça de chapa abrem mão de cadeiras no Legislativo em troca de recursos como o horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE). Os dados disponíveis são bastante aderentes à hipótese. Contudo, como os próprios autores reconhecem, resta a questão: candidatos com mais HGPE recebem mais votos, ou candidatos mais fortes recebem mais apoios, e portanto têm mais HGPE? Não obstante, do ponto de vista teórico, cabe notar que não existe uma relação de exclusão entre essas duas possibilidades. Na lógica de Cox (1997), a qual os autores parecem subscrever, o comportamento estratégico não se limita a entradas e retiradas de candidaturas, mas também a doações de recursos, equipes de voluntários, etc. Candidatos que aparentam maior viabilidade terão maior HGPE. Se, por sua vez, esse recurso se traduz em votos, é uma questão relevante e que ganhou maior relevância diante do resultado eleitoral de 2018. Cabe notar também que a convergência de expectativas não implica determinismo. É perfeitamente possível que os agentes estejam de acordo - e errados -, ou que choques exógenos alterem uma eleição considerada previsível - um acidente, um atentado, etc.

De todo modo, HGPE não parece explicar sozinho a racionalidade dos partidos da cabeça de chapa em participar de coligações eleitorais. Como

explicar a variação dos tamanhos de coligações entre estados semelhantes, bem como ao longo do tempo? Qual a justificativa para coligações de vinte partidos? O benefício marginal do segundo de TV explica essa variação? Não faria sentido maximizar o retorno eleitoral elegendo governadores e ampliando a bancada simultaneamente?

Do mesmo modo, a hipótese dos partidos altruístas não parece dar resposta à questão de por que os partidos na cabeça de chapa aceitam formar coligações tão grandes. Calvo et. al. (2015, p. 224) reconhecem que “If a few large parties decided not to forge coalitions, the remaining large parties would be better off forming a coalition with high yield candidates from smaller parties”. Por que os partidos grandes não entram em conluio? Por que não deixam os partidos pequenos formarem coligações entre si?

3.3 Não-se os anéis, ficam os dedos

Em todas as explicações para a formação de coligação discutidas aqui, está ausente uma dimensão importante: a interação estratégica entre os principais postulantes das eleições para o Executivo; todas elas tratam apenas da interação entre os partidos grandes e seus potenciais aliados. Se, como prevê a teoria, os agentes têm expectativas convergentes, a força relativa das candidaturas é razoavelmente consensual. Nesse sentido, além de maximizar os recursos para mobilização e persuasão de seu próprio eleitorado, agentes estratégicos que pretendem ganhar uma eleição majoritária de dois turnos no Brasil - e que tenham algum grau de aversão ao risco - sabem que precisam estar no segundo turno para vencê-lo.

Dessa constatação surgem duas observações: em primeiro lugar, uma eleição de segundo turno tende a dividir o pleito entre dois campos políticos - isto é, poucos partidos devem ficar inteiramente de fora, ainda que não declarem apoio abertamente. Por indução reversa, agentes racionais sabem que os partidos que não estejam em seu campo de apoio, muito provavelmente estarão no do adversário, isto é, o segundo turno é um jogo de soma zero. Assim, um partido na cabeça de chapa sabe que os recursos que não estejam sob sua tutela muito possivelmente estarão sob o controle de seus adversários. Em segundo lugar, Cox (1997) mostra que as eleições de dois turnos costumam convergir para apenas três candidatos viáveis. Dessa forma, a possibilidade de deserção estratégica torna necessário uma espécie de “corrida armamentista” entre as candidaturas viáveis. A incerteza sobre os resultados implica ainda que os partidos não são capazes de otimizar

seus recursos, isto é, não é possível - ou é muito arriscado - estimar com precisão a quantidade de apoios e recursos necessários para vencer o pleito para o Executivo minimizando a perda de cadeiras no legislativo.

Essas considerações indicam que, além dos fatores institucionais pormenorizadamente descritos por Borges (2019), Limongi e Vasselai (2018) e Calvo et. al (2015), a natureza estratégica do jogo pré-eleitoral dita que os partidos precisam, além de fortalecer suas posições, enfraquecer a dos adversários diretos. Essa não é uma exclusividade brasileira, mas é agravada tanto pelas instituições descritas pelos autores aqui discutidos, quanto por um sistema partidário fragmentado e que tem partidos especializados em disputas legislativas. Para esses partidos - os partidos pequenos de Calvo e coautores - disputar fora de uma coligação não faz sentido. Os partidos grandes o sabem, e por isso é melhor estabelecer uma coligação enorme do que ver esses apoios no canto oposto do ringue durante um eventual segundo turno. Constatar esse *second-best* reforça a conclusão de Borges (2019) de que a fragmentação é parcialmente endógena ao sistema político brasileiro.

4 Conclusões preliminares

Buscou-se aqui discutir alguns trabalhos que representam - ainda que evidentemente não esgotem - duas abordagens distintas para a fragmentação eleitoral brasileira, bem como comparar as bases teóricas que as sustentam. Espera-se que o leitor tenha sido convencido de três argumentos.

Em primeiro lugar, que a literatura sobre os *coattail effects* que buscou identificar o efeito dos sistemas presidencialistas sobre o sistema partidário legislativo, conquanto tenha demonstrado satisfatoriamente a importância dos ciclos eleitorais e sua influência sobre o número de partidos no legislativo, não incorporou alguns apontamentos teóricos elaborados por Cox (1997), trabalho que frequentemente figura na bibliografia de sustentação daquela literatura.

No entanto, e em segundo lugar, argumentou-se que são justamente esses fatores ignorados que mostram que o Brasil não é um caso desviante dentro desse arcabouço teórico, se levarmos em conta os pressupostos de Cox (1997). Como dito anteriormente, o país não cumpre os pré-requisitos informacionais que permitiriam um grau de coordenação estratégica no eleitorado, além de possuir distritos demasiado grandes.

Em terceiro e último lugar, discutiu-se a lógica de formação das coligações do ponto de vista dos partidos na cabeça de chapa e da competição entre esses partidos, área onde o tratamento das escolhas estratégicas enfrentadas por essas organizações ainda merece maior atenção, uma vez que os estudos até o momento só analisam a interação entre os cabeças de chapa e os partidos de sua própria coligação.

Referências

- AMORIM NETO, Otávio and COX Gary W. Electoral institutions, cleavage structures, and the number of parties. **American Journal of Political Science** 41(1): p.149–174, 1997.
- BORGES, André. Nacionalização partidária e estratégias eleitorais no presidencialismo de coalizão. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, vol. 58, nº 3, p.651- 688, 2015.
- BORGES, André. Razões da Fragmentação: Coligações e Estratégias Partidárias na Presença de Eleições Majoritárias e Proporcionais Simultâneas. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol.62(3), p.1-37, 2019.
- BORGES André; LLOYD, Ryan. Presidential coattails and electoral coordination in multilevel elections: Comparative lessons from Brazil. **Electoral Studies** 43: p.104-114, 2016.
- BORGES André; TURGEON, Mathieu. Presidential coattails in coalitional presidentialism. **Party Politics**, vol. 25 (2), p. 192-202, 2019.
- BLATTER, Joachim; BLUME, Till. In search of co-variance, causal mechanisms or congruence? Towards a plural understanding of case studies. **Swiss Political Science Review**, vol. 14(2), pp. 315-56, 2008.
- CALVO, Ernesto, GUARNIERI, Fernando e LIMONGI, Fernando. Why coalitions? Party system fragmentation, small party bias, and preferential vote in Brazil. **Electoral Studies**. Vol. 39, p. 219-229, 2015.
- COX, Gary W. **Making votes count**: strategic coordination in the world's electoral systems. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- CRISTO teria que se aliar a Judas no Brasil, diz Lula para jornal. **G1**, Brasília, 22 out. 2009. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1350519-5601,00-CRISTO+TERIA+QUE+SE+ALIAR>

+A+JUDAS+NO+BRASIL+DIZ+LULA+PARA+JORNAL.html. Acesso em: 16 abr. 2021.

DUVERGER, Maurice. **Los Partidos Políticos**. México: Fondo de Cultura Económica, 1957.

GAINES, Brian J. Duverger's Law and the meaning of canadian exceptionalism. **Comparative Political Studies**, Vol. 32 (7), p. 835-861, 1999.

GOULDER, Matt. Presidential coattails and legislative fragmentation. **American Journal of Political Science** 50(1): p.34–48, 2006.

HICKEN, Allen; STOLL, Heather. Electoral rules and the size of the prize: How political institutions shape presidential party systems. **Journal of Politics** 70(4): p.1109–1127, 2008.

HICKEN, Allen; STOLL, Heather. Presidents and parties: How presidential elections shape coordination in legislative elections. **Comparative Political Studies** 44(7): p.854–883, 2011.

HICKEN, Allen; STOLL, Heather. Are all presidents created equal? Presidential powers and the shadow of presidential elections. **Comparative Political Studies** 46(3): p.291–319, 2013.

LIMONGI, Fernando e GUARNIERI, Fernando. Duverger nos trópicos. In: FIGUEIREDO, Argelina e BORBA, Felipe. **25 anos de eleições presidenciais no Brasil**. Curitiba: Appris editora, 2015, p.37-61.

HICKEN, F; e VASSELAI, F. Entries and withdrawals: electoral coordination across different offices and the Brazilian party systems. **Brazilian Political Science Review**. Vol. 12, nº 3, 2018.

MAINWARING, Scott (ed). **Party Systems in Latin America: institutionalization, decay and collapse**. New York: Cambridge University Press, 2018.

HICKEN, Scott, POWER, Timothy e BIZARRO, Fernando. Uneven institutionalization of a party system: Brazil. In: MAINWARING, Scott (ed). **Party Systems in Latin America: institutionalization, decay and collapse**. New York: Cambridge University Press, 2018.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem?** Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

RIKER, William. The number of political parties: a reexamination of Duverger's Law. *Comparative Politics*, Vol. 9, No. 1, p.93-106, 1976.

RIKER, William. The two-party system and Duverger's law: An essay on the history of political science. *American Political Science Review* 76(4): p.753–766, 1982.

SHUGART, Matthew e CAREY, John M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics.** New York, NY: Cambridge University Press, 1992

SPOON, Jae Jae; WEST, Karleen J. Alone or together? How institutions affect party entry in presidential elections in Europe and South America. *Party Politics* 21(3): p.393–403, 2015.

SPOON, Jae Jae; WEST, Karleen J. Coordination and presidential coattails: Do parties' presidential entry strategies affect legislative vote share? *Party Politics* 23(5): p.578-588, 2017.

STOLL, Heather. Presidential coattails: A closer look. *Party Politics* 21(3): p.417–427, 2015.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). Dados eleitorais. Disponível em: <http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html>. Acesso em: 14 abr. 2021.

REPRESENTAÇÃO SUBSTANTIVA E GÊNERO: ATUAÇÃO PARLAMENTAR DE MULHERES NO PODER LEGISLATIVO NACIONAL (2003-2015)

Ana Paula Cavalcante Limão da Silva¹

Éder Rodrigo Gimenes²

Resumo: Este artigo trata da representação parlamentar no Brasil, considerando o diálogo entre o conceito de representação substantiva (PITKIN, 1972) e sua efetivação em três legislaturas ocorridas entre 2003 e 2015, com foco específico na atuação de deputadas federais. Pautada pela análise de banco de dados sistematizado por um dos autores, o objetivo é oferecer subsídios empíricos à análise sobre o papel das parlamentares brasileiras com relação a pautas feministas e voltadas à mulher. Nossos resultados apontam tanto aspectos relacionados aos limites e à importância da atuação parlamentar feminina quanto pontos relevantes à agenda de pesquisas sobre o tema.

Palavra-chave: Poder Legislativo; Representação política; Representação substantiva; Política brasileira; Gênero.

Abstract: This article deals with parliamentary representation in Brazil, considering the dialogue between the concept of substantive representation (PITKIN, 1972) and its implementation in three legislatures that took place between 2003 and 2015, with a specific focus on the performance of federal deputies. Guided by the analysis of a database systematized by one of the authors, the objective is to offer empirical subsidies to the analysis of the role of Brazilian parliamentarians in relation to feminist and women-oriented agendas. Our results point out both aspects related to the limits and the importance of female parliamentary performance as well as points relevant to the research agenda on the theme.

Keywords: Legislative Power; Political representation; Substantive representation; Brazilian politics; Gender.

- 1 Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Pesquisadora do projeto Mulheres Eleitas, do Laboratório de Partidos e Política Comparada da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (LAPPCOM-UFRRJ) e professora da Universidade Cesumar. Contato: paulacavalcante7@hotmail.com
- 2 Doutor em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Participação Política da Universidade Estadual de Maringá (NUPPOL/UEM) e professor da UEM e da Universidade Cesumar. Contato: ergimenes@uem.br

1 Introdução

A presença da mulher na política é um dos temas mais antigos e recorrentes nos debates sobre representação, de modo que este artigo se debruça teoricamente sobre a representação substantiva em diálogo com uma análise do desempenho de mulheres ocupantes de cadeiras no Poder Legislativo nacional brasileiro como deputadas federais em três legislaturas: 2003-2007, 2007-2011 e 2011-2015.

De modo geral, nosso objetivo é oferecer subsídios empíricos à análise sobre o papel das parlamentares brasileiras com relação a pautas feministas e voltadas à mulher. De modo específico, buscamos compreender em que medida essas deputadas apresenta propostas e quais as temáticas, como se articulam para suas proposições com relação à autoria e quão efetivos são esses projetos, em termos de aprovação.

Para tanto, analisamos dados anteriormente sistematizados por Almeida, Lüchmann e Ribeiro (2012) e por Silva (2015; 2019) a partir de coletas junto ao portal do Congresso Nacional, sendo que a classificação das pautas (em feministas e para mulheres) e dos temas baseou-se em análise qualitativa do conteúdo das sínteses das ementas dos projetos propostos e do resultado do trâmite legislativo durante as legislaturas analisadas.

Além destas considerações iniciais, exploramos brevemente o conceito de representação substantiva na próxima seção. Em seguida, expomos nossa análise de dados e esboçamos considerações finais com relação aos resultados encontrados e à agenda de pesquisas sobre o tema.

2 Considerações sobre a representação substantiva

Considerando a objetividade do debate estabelecido neste *paper*, nos detemos especialmente sobre a questão da representativa substantiva, até mesmo por conta da ampla discussão teórica estabelecida sobre o conceito de representação. Segundo Pitkin (1972), são quatro as perspectivas que tratam da questão da representação política: a representação formalista, a representação simbólica, a representação descritiva e a representação substantiva.

Na representação substantiva, a substância da representação está na atividade de representar, por isso a ideia de agir por outros não pode ser considerada um retrato, símbolo ou um agir em nome de outra pessoa, pois foi autorizado para essa ação ou tem que prestar contas ao

eleitorado. Nesse sentido, Pitkin (1972; 2006) aponta que há muitos laços entre representante e representado, sendo difícil especificá-los. Assim, o conceito de representação substantiva é proposto tendo por base a seguinte indagação: se nenhuma dessas formulações está correta, o que fazer para que se tenha um significado prático da representação?

As visões da representação expressam a descrição precisa de correspondência entre o representante e os representados ou qualquer coisa que fomente o simbolismo ou voto e *accountability*. Porém, essas sugestões, ao mesmo tempo em que expandem a nossa visão de representação, são enganosas. E tampouco, uma ou todas essas visões podem explicar a substância da atividade de representar agindo por alguém (PITKIN, 1972, p. 114).

Neste contexto, a representação não se baseia apenas em um líder eleito, mas como ele age conforme os objetivos que representa. Para Pitkin (1972)³, os conceitos sobre a representação apresentam dificuldades em encontrar quais as obrigações da ação do representante, pois na democracia todos os agentes do governo servem à soberania popular.

Nesse aspecto, a autora construiu um elemento argumentativo relevante a respeito das diferenças entre o eleito e os eleitores, sendo possível analisar que essas diferenças fortalecem a representação política, pois mobilizam os vínculos entre a sociedade e a esfera pública, uma vez que, frequentemente, as pessoas são compelidas a colocar os seus interesses em outras mãos e esses indivíduos normalmente não acompanham a situação até que seja solucionada. Desse modo, a representação pode colaborar diante dessas situações, pois será escolhido um representante para cuidar da política por elas, contudo esses sujeitos têm como responsabilidade acompanhar esse processo, participar das discussões e estabelecer relações entre o Estado e a sociedade, pois a política é do eleitorado (PITKIN, 1972).

Nesse ínterim, o processo representativo requer uma representação de correspondência entre eleito e eleitores, de modo que, apesar de haver diferenças entre eles, essa relação deve estabelecer igualdade. Por isso, o conceito de representação substantiva proposto considera a representação como uma atividade contínua que deve ser definida em termos das atividades do representante. Neste contexto, segundo Pitkin (1972, p. 143), “a atividade de representar agindo por outros deve ser definida de

3 Para Pitkin (1972) há três ideias sobre representação: 1. O representante é visto como um substituto ou age em nome de alguém. 2. O representante é visto como um agente, aquele que cuida dos interesses de alguém.

acordo com o que o representante faz e como o faz, ou uma combinação dessas duas considerações”.

O processo da representação substantiva, portanto, deve estabelecer uma relação de correspondência entre representante e representados, no qual o representante deve contribuir para que aconteça um processo transparente quanto às suas atividades políticas e a comunicação com o eleitorado, cabendo aos eleitores acompanhar e participar do processo representativo.

Nesse sentido, Pitkin (1972) mostra que as perspectivas formalista, descritiva e simbólica contribuem para expandir a nossa visão sobre a representação, mas não explicam o conteúdo da atividade do representante. A autora destaca a expressão “agir por” para explicar o conceito teórico da representação substantiva, explicando que quando o representante age pelos representados supomos que esses representados são elementos da representação política e, em vista disso, a representação não é apenas uma pessoa fazendo qualquer tipo de favores ou agindo para si próprio.

Em suma, na perspectiva formalista o representante pode representar o valor de uma sociedade, na perspectiva descritiva o líder é o espelho da sociedade e na perspectiva simbólica ele é um símbolo representando a sociedade. Já na perspectiva substantiva, a expressão “agir por” supõe que esses representados são elementos da representação também, pois considera-se que o eleitorado autoriza o representante para agir em seu nome e cumprir a confiança que deve estar acima de suas obrigações. Nesse sentido, Pitkin (1972) afirma que os líderes vão representar interesses de pessoas que não podem estar presentes na política, o que não significa que ele possa ser considerado um substituto, pois as suas ações não são atribuídas a outros, sendo essas de seu interesse. Por isso, é importante que haja diferenças ou certo distanciamento entre representante e o representado, para que se estabeleça uma ação representativa.

A dificuldade na representação política é como o representante vai solucionar os desejos do eleitorado, na medida em que os interesses dos representados são amplos e variados. As perspectivas de representação formal, descritiva e simbólica apresentam sinais do que poderia ser essa representação, mas não a aplicam de forma real, pois esses conceitos não têm por base a ação do representado. Logo, é possível evidenciar que o líder terá dificuldades em atender todos os interesses do seu eleitorado, sendo essa uma limitação do processo representativo. Por outro lado, quando o centro da representação está na atividade do líder é possível verificar se

os interesses dos representados estão sendo considerados nessa prática e observar o quanto o representante está sendo responsivo ao eleitorado, o que Pitkin (1972) conceitua de representação substantiva.

Nesse quadro teórico, a autora propõe um modelo integrado de representação, em que concebe a representação substantiva como o “coração” das demais formas de representação, para que haja congruência entre as ações dos representantes e os interesses dos representados.

O estudo de Schwindt-Bayer e Mishler (2005) analisou empiricamente a proposta de Pitkin (1972) do modelo integrado de representação de mulheres em 31 democracias e evidenciou que a estrutura dos sistemas eleitorais exerce influência sobre a representação descritiva e a representação simbólica feminina, uma vez que a representação descritiva aumenta a capacidade de resposta das legislaturas para as preocupações políticas das mulheres e eleva as percepções de legitimidade.

No entanto, os efeitos da representação substantiva são menores, pois a complexidade de seus efeitos está relacionada à medida em que o representante corresponde aos interesses de seus representados. Nesse quadro, questiona-se qual a capacidade de resposta política aos cidadãos, já que a ausência de resposta política dos representados resulta no enfraquecimento da representação substantiva.

A representação formal e descritiva é considerada importante em grande parte por causa de seus efeitos hipotéticos sobre responsividade. A responsividade política também é considerada fundamental para a legitimidade ou representação simbólica da legislatura. (SCHWINDT-BAYER E MISHLER, 2005, p. 414).

Dessa maneira, o modelo integrado proposto por Pitkin (1972) aponta a relação de causa e efeito entre as quatro formas de representação e considera que, para o representante agir em prol dos interesses dos representados, se fazem necessárias outras condições, tais como a proporção no número de representantes e representados, a estrutura política capaz de proporcionar a formalidade da representação e a correspondência entre os sentimentos do eleito e do eleitorado.

Pitkin (1972) também aborda o polêmico debate a respeito do mandato *versus* independência, ou seja, se o representante deve fazer o que seus eleitores desejam ou o que ele acha melhor. Segundo a autora, essa dicotomia é própria do significado da representação, onde se torna presente de alguma maneira o que não está literalmente aparente. Assim, a polêmica se volta à relação entre representantes na legislatura, a interferência dos

partidos políticos, em que medida os interesses locais e parciais se adequam ao bem-estar nacional, a correspondência entre a ação do representante e o voto e a relação dos representantes e representados com o exercício do governo. Conforme as palavras da autora,

[...] o enigma do mandato versus independência surge apenas quando pensamos na representação das pessoas, uma vez que elas podem ter suas próprias visões do que é de seu interesse e essas visões podem colidir com a decisão de seu representante (PITKIN, 1972, p. 155).

Dessa maneira, Pitkin (2006) observa que as teorias sobre o mandato consideram o representante como um mero agente, enquanto o modelo da independência avalia-o como um agente livre que representa a nação, não aqueles que o elegeram. Assim, a controvérsia sobre independência *versus* mandato é consistente e tradicionalmente formulada e, por isso, a autora observa que apenas a participação democrática direta proporcionaria uma alternativa real para o dilema.

Posteriormente ao trabalho de Pitkin (1972), novas formas de pensar a representação, buscando aproximar eleito e eleitorado foram desenvolvidas (MANSBRIDGE, 2003; PHILLIPS, 2001; PITKIN, 1972, URBINATI, 2006a, WARREN, 2006; YOUNG, 2006). No caso brasileiro, mais recentemente, há pesquisas que se dedicaram, por exemplo, a compreender a relevância de vínculos associativos entre parlamentares e sua atuação (ALMEIDA; LÜCHMANN; RIBEIRO, 2012, SILVA, 2015, 2019), os posicionamentos dos partidos políticos no espectro ideológico a partir das percepções dos parlamentares e de especialistas (MACIEL; ALARCON; GIMENES, 2017) e a existência de congruência entre a cultura política de parlamentares de eleitores identificados com partidos específicos (MACIEL; TONELLA; GIMENES, 2021, *mimeo*).

3 Atuação feminina no Legislativo nacional: pautas feministas e para mulheres

Nas três legislaturas ocorridas entre os anos de 2003 e 2015 houve pequena variação no número de mulheres ocupantes de cadeiras como deputadas federais no Brasil, sendo 57 entre 2003 e 2007, 53 no período 2007-2011 e 62 entre 2011 e 2015. De modo geral, a despeito da redução de eleitas no segundo período analisado, persistiu o volume de proposições com participação de mulheres nas primeiras legislaturas (709 entre 7710 e 710 entre 8054, representando 9,1% para 2003-2007 e 8,8% para 2007-

2011), com elevação entre 2011 e 2015, atingindo 11,3% ou 948 entre 8390 projetos.

Neste estudo, analisamos de forma específica as proposições com pautas feministas, ou seja, temas oriundos de movimentos e grupos de mulheres que buscam a igualdade de gênero em todas as áreas da sociedade, e pautas para mulheres em geral, como temas sobre a prevenção de doenças, direitos trabalhistas, entre outros.

Para definir os temas a partir das pautas feministas e para mulheres, analisou-se as ementas dos projetos que tratam sobre a mulher. Considerando as pautas para as mulheres destacam-se temas relacionados à saúde (transtorno pré-menstrual – TPM, acompanhamento na gestação e pós-parto, climatério, prevenção e tratamento ao câncer de mama e útero, vacinação contra rubéola e HPV); estética (cirurgias plásticas); trabalho (previdência de donas de casa e regulamentação de profissões com forte presença feminina); questões civis (divórcio, reconhecimento de paternidade; e questões sobre maternidade - saúde do bebê).

Quanto aos temas feministas, considerou-se aqueles que envolvem a agenda de movimentos feministas e que reivindicam direitos iguais entre homens e mulheres, ou seja, que, quando não abordados, podem gerar desigualdade de gênero, tais como o corpo feminino no que trata sobre o aborto terapêutico (quando o feto apresenta alguma anomalia, incluindo o feto anencefalo) e aborto em caso de estupro, o direito à esterilização da mulher e de livre escolha sobre o uso de métodos contraceptivos, como a pílula do dia seguinte; saúde sobre os direitos da mulher com HIV; políticas públicas na área da assistência social a respeito do benefício do Bolsa Família para mulheres chefe de família e em casos de mulheres que sofreram violência sexual; direitos previdenciários para trabalhadores domésticos (majoritariamente mulheres); discriminação de gênero; trabalho que aborda igualdade de direitos trabalhistas entre ambos os sexos, estabilidade provisória da empregada gestante; assédio sexual no ambiente de trabalho; violências sexual e doméstica; homenagens para mulheres defensoras de causas feministas; questões de homofobia e homoafetivas; direitos da mulher presidiária; orientação sexual para a mulher adolescente; incentivo à participação política feminina; e sobre o uso público abusivo e discriminatório da imagem da mulher.

Conforme a classificação dos projetos propostos por mulheres no período analisado, com relação às pautas feministas, para mulheres e outros temas, identificou-se a predominância de proposições de âmbito

geral, de modo a reforçar a relevância do debate internacional (CAUL, 1999; PRINCE, 2007; CELIS et al, 2008; FRANCESCHET, 2008) e nacional (PINHEIRO, 2006; CASTRO, 2007; KARLINSKI, 2012; PAIVA, HENRIQUE, SILVA; 2013; POST, 2015; MOTTA, 2016) sobre a representação substantiva feminina na política, além de mencionar a representação descritiva, por presumir que quanto maior o número de mulheres no exercício de cargos eletivos, maior a inserção de pautas voltadas para tal segmento.

Tabela 1 - Projetos propostos pelas deputadas, por pauta

Pautas	n	%
Pautas para mulheres	42	2
Pautas feministas	232	10
Outras pautas	2093	88
Total	2367	100

Fonte: Adaptado de Silva (2019).

A sub-representação de mulheres no Parlamento pode dificultar o aumento de propostas sobre temas relacionados ao universo feminino. Por isso, a importância de fortalecer a representação substantiva por meio do aumento do número de deputadas, a fim de intensificar o debate sobre pautas feministas e as pautas para mulheres, além de ampliar a compreensão do conteúdo das proposições que tratam sobre as questões de mulheres, pois os temas desses projetos estão dialogando com diversos setores da sociedade onde as mulheres desejam superar a desigualdade de gênero.

Aqui, cabe destacar que não é problema um homem apresentar envolvimento com os temas destacados, tendo em vista que todos os legisladores devem atuar visando o atendimento de necessidades sociais da população, mas as mulheres, mesmo nos casos que não tenham interesse direto nas pautas, podem atuar em defesa desses temas e contribuir para que as políticas voltadas à mulher se fortaleçam no Congresso. Em alguma medida, essa preocupação se confirma ao observarmos a autoria das propostas relacionadas à atuação das deputadas.

Tabela 2 - Projetos propostos pelas deputadas, por autoria e pauta

Tipo de autoria	Pautas feministas		Pautas para mulheres	
	n	%	n	%
Autora única	197	85	39	93
Autora com coautoria	25	11	3	7
Coautora	10	4	-	-
Total	232	100	42	100

Fonte: Adaptado de Silva (2019).

A relação entre projetos com pautas feministas e para mulheres e tipo de autoria demonstra que as parlamentares tendem a trabalhar de maneira isolada no que se refere às proposições destacadas, tendo em vista os elevados percentuais para ambas as pautas. Considerando o reduzido número de parlamentares do sexo feminino e o baixo percentual de projetos que versam sobre temas feministas ou para mulheres, a baixa recorrência de propostas coletivas - sendo a proponente com outros autores ou como coautoras - reforça a necessidade de ampliação da participação efetiva de mulheres no Legislativo nacional mas, também, ressalta a necessidade de articulação dessas parlamentares em defesa de bandeiras e por políticas públicas com maior capacidade de pressão e vocalização, já que em apenas 15% dos projetos com pautas feministas e em 7% daqueles com pautas para mulheres há participação (assinatura) de mais algum parlamentar.

Por outro lado, considerando os 85% de projetos com pautas feministas e 93% com pautas para mulheres propostos unitariamente pelas deputadas, cabe mencionar que esses dados dialogam com o estudo de Young (2006), que defende o avanço de grupos minoritários na política. No caso feminino, o aumento de representantes no espaço político possibilita uma abertura para o debate de temas sobre a mulher, sendo mais fácil de serem propostos e defendidos pelo sexo feminino, de modo que a participação feminina na política contribui, se ainda timidamente, para o aumento de representantes do sexo feminino no espaço político, para o fortalecimento da representação substantiva de grupos minoritários e para o encaminhamento de pautas e demandas de mulheres, as quais passam a compor a agenda pública.

Isto posto, cabe considerarmos as áreas temáticas de proposições de projetos e sua situação em termos de tramitação. Sobre a área temática

dos projetos que abordam pautas feministas e para mulheres, observa-se a interação dessas proposições com diversas áreas temáticas que envolvem questões relacionadas a educação, mundo do trabalho, saúde, violências e outros temas que demonstram a transversalidade das questões. Por meio dessa análise, é possível identificar o conteúdo desses projetos para além da questão de gênero, ou seja, como essas pautas podem interferir em diversos setores da sociedade e como mobilizam os interesses de grupos de mulheres e movimentos feministas que buscam a igualdade de gênero e a vocalização de suas demandas.

Tabela 3 - Projetos propostos pelas deputadas, por área temática e pauta

Área temática dos projetos propostos	Pautas feministas		Pautas para mulheres		Total	
	n	%	n	%	n	%
Administração e serviço público	3	1	-	-	3	1
Assistência Social	6	3	-	-	6	2
Código Civil	-	-	3	7	3	1
Código de Trânsito, viação e transporte	-	-	1	2	1	0
Código eleitoral, org. partidária, referendos e plebiscitos	16	7	-	-	16	6
Código Penal e Violências	35	15	1	2	36	13
Consumidor	-	-	1	2	1	0
Criança e adolescente	5	2	1	2	6	2
Direitos humanos	2	1	-	-	2	1
Economia, Finanças e Tributação	3	1	-	-	3	1
Educação	3	1	-	-	3	1
Esporte	1	0	3	7	4	1
Gênero	58	25	4	10	62	23
Outros	15	6	-	-	15	5
Questões Raciais e Étnicas	2	1	-	-	2	1
Questões rurais e de terras	2	1	-	-	2	1
Saúde	22	9	20	48	42	15
Segurança Pública	-	-	1	2	1	0
Trabalho	59	25	7	17	66	24
Total	232	100	42	100	274	100

Fonte: Adaptado de Silva (2019).

As colunas apontam a recorrência de temas nos projetos propostos pelas deputadas, sendo perceptível a diferenciação entre as pautas. Por um lado, as pautas feministas se relacionaram majoritariamente a trabalho e gênero, com algum destaque também para proposições sobre código penal e violências e questões sobre saúde. Por outro lado, as pautas para mulheres se concentraram em questões de saúde, sendo que trabalho e gênero obtiveram menores percentuais de recorrência.

O tema trabalho abordou o direito previdenciário do trabalhador doméstico, assédio sexual contra a mulher no trabalho, a discriminação de homens e mulheres no ambiente profissional, igualdade salarial entre os sexos, oferta de berçário ou creche no ambiente de trabalho para filhos menores de cinco anos. Com relação ao gênero, os projetos trataram sobre esterilização voluntária de homens e mulheres, políticas públicas para mulher, aborto, uso da imagem feminina, discriminação ou preconceito de gênero e questões homoafetivas e homofóbicas. Sobre tema código penal e violências, abordou-se violências praticadas contra a mulher, com destaque à doméstica. Por fim, a saúde envolveu assistência médica da mulher presidiária, direitos da gestante, pós-parto e puerpério, distribuição do preservativo feminino, orientação sexual e prevenção de doenças sexualmente transmissíveis e uso de drogas e os direitos da mulher portadora de HIV, além de prevenção e tratamento do câncer de mama e útero e vacinações específicas para o sexo feminino.

Dessa maneira, evidencia-se que as deputadas que propõem temas sobre pautas feministas e para mulheres visam contribuir para a redução da desigualdade de gênero na sociedade em geral e no trabalho, de modo que seu envolvimento com tais temas permite ampliar o debate dos grupos e movimentos de mulheres no Parlamento com vistas a proporcionar à mulher um espaço mais consolidado e menos desigual na sociedade.

Contudo, é perceptível que ao longo das legislaturas analisadas houve pouca efetividade nas proposições das deputadas, o que se evidencia tanto com relação à transformação dos projetos em leis quanto ao observarmos os percentuais de projetos arquivados.

Tabela 4 - Projetos propostos pelas deputadas, por situação e pauta

Situação dos projetos	Pautas feministas		Pautas para mulheres	
	n	%	n	%
Arquivado	117	50	19	45
Em tramitação	101	44	20	48
Transformado em norma jurídica	14	6	3	7
Total	232	100	42	100

Fonte: Adaptado de Silva (2019).

Dentre os projetos transformados em leis e normas, identificou-se que a maioria refere-se a homenagens e comemorações, ao passo que as demais aprovações referem-se aos três principais temas de pautas feministas identificados anteriormente: trabalho, gênero e código penal e violências. Sobre as pautas para mulheres, as aprovações referem-se a saúde e esportes.

Tabela 5 - Projetos propostos pelas deputadas e aprovados, por área temática e pauta

Área temática dos projetos aprovados	Pautas feministas		Pautas para mulheres	
	n	%	n	%
Código Penal e violências	3	21	-	-
Esporte	-	-	1	33
Gênero	3	21	-	-
Outros (datas comemorativas, homenagens, denominações)	7	50	-	-
Trabalho	1	7	-	-
Saúde	-	-	2	67
Total	14	100	3	100

Fonte: Adaptado de Silva (2019).

Considerando a relevância dos temas trabalho e gênero para as proposições das deputadas em ambas as pautas, cabe destacar a baixa efetividade na conversão de projetos em leis, pois as temáticas mencionadas corresponderam a 24% e 23% do total de projetos de deputadas no período analisado, respectivamente, sendo aprovados apenas um dentre 66 projetos relacionados ao trabalho e três dos 62 projetos sobre gênero.

Em relação ao conteúdo e autoria dos projetos transformados em norma jurídica, na legislatura de 2003 a 2007 foram sete projetos

aprovados: duas proposições sobre violência sexual e doméstica contra a mulher pela deputada Iara Bernardi (PT/SP); uma proposição sobre violência contra a mulher de Iriny Lopes (PT/ES); uma proposição que declara Patronesse do Feminismo Nacional a escritora Rose Marie Muraro por Laura Carneiro (PFL/RJ); uma proposição sobre a mulher gestante de Luiza Erundina (PSB/SP) e duas proposições de Rose Freitas (PMDB/ES), acerca do Dia Nacional dos Direitos Humanos e da instituição do Dia Nacional da Parteira Tradicional. Na legislatura seguinte (2007 a 2011) houve apenas aprovação da proposição de Alice Portugal (PCdoB/BA) no âmbito do trabalho, com proibição de revista íntima de mulheres no ambiente profissional. Já entre 2011 e 2015, os seis projetos aprovados com participação de deputadas (como autoras ou coautoras) foram: homenagem a Bárbara Pereira de Alencar por Ana Arraes (PSB/PE); emendas à lei sobre violência na internet por Luiza Erundina (PSB/SP) e Manuela D'Ávila (PCdoB/RS); pensão especial à atleta Laís Souza por Mara Gabrilli (PSDB/SP); e homenagens a Clara Felipa Camarão e Jovita Alves Feitosa por Sandra Rosada (PSB/SP).

De modo sintético, esses dados revelam que apesar de terem sido eleitas por 22 legendas nos três pleitos e ocuparem 172 cadeiras, considerando o número de deputadas nas três legislaturas sem descontar reeleições, ao longo do período analisado foram aprovados projetos com pautas feministas ou para mulheres de 11 mulheres de apenas seis partidos, ou seja, com relação a essas pautas, 6,4% das deputadas eleitas conseguiram algum sucesso legislativo, sendo que essas mulheres concentram-se em 27,3% dos partidos pelos quais foram eleitas. Cabe destacar ainda que dentre as 22 legendas partidárias, deputadas de 17 realizaram proposições sobre as pautas destacadas, o que denota a relevância de investigação posterior sobre os partidos dessas proponentes, seu posicionamento ideológico e as temáticas específicas contempladas.

Os temas que abordam pautas feministas e para mulheres compõem o debate secundário no Parlamento, pois há maior interesse dos parlamentares e suas bancadas em propor temáticas nas áreas do trabalho e economia, de modo que não raras vezes temáticas relacionadas às mulheres são vetadas do processo legislativo de forma precoce e a inibir a política de gênero. De acordo com Franceschet (2008), as parlamentares buscam inserir questões de gênero nas políticas partidárias, se aproximar de órgãos públicos que tratam sobre tema e participar de grupos e organizações de mulheres, sendo importante compreender qual a demanda que as deputadas

recebem sobre gênero, o que os movimentos e grupos de mulheres estão reivindicando e qual o interesse desses temas para as deputadas.

No entanto, a despeito da dificuldade em vocalizar e efetivar políticas relacionadas às mulheres e ao feminismo, é importante compreender que as parlamentares são substantivas para além atuar de forma ativa no processo legislativo com relação a essas pautas, pois permeiam debates sobre temas vistos como masculinos, como, por exemplo, economia, finanças e tributação. Nesse sentido, atuam como aponta Urbinati (2006a, 2006b) ao ressaltar as conexões entre Estado e sociedade, como esses meios se comunicam e fazem fluir os seus interesses na política.

Para além dessas aprovações, cabe destacar a situação dos projetos arquivados, uma vez que praticamente metade das proposições das deputadas não está aprovada nem em trâmite. Isto posto, a tabela apresenta as justificativas para o encerramento das tramitações das propostas com pautas feministas ou para mulheres durante as três legislaturas analisadas.

Tabela 6 - Projetos propostos pelas deputadas e arquivados, por motivo e pauta

Motivo de arquivamento do projeto	Pautas feministas		Pautas para mulheres	
	n	%	n	%
Solicitado pelo autor do projeto	9	8	-	-
Fluído prazo de recurso ao projeto	5	4	-	-
Ausência de reapresentação do projeto pelo autor	3	3	1	5
Projeto rejeitado na comissão	11	9	5	26
Projeto vetado na comissão ou em plenário	-	-	-	-
Projeto arquivado pelo fim da legislatura	67	57	9	47
Inconstitucionalidade e/ou injuridicidade; inadequação financeira e orçamentária do projeto	1	1	-	-
Projeto prejudicado	21	18	4	21
Total	117	100	19	100

Fonte: Adaptado de Silva (2019).

Os dados permitem destacar, primeiramente, os altos percentuais de projetos arquivados por ocasião do encerramento das legislaturas.

Nesses casos, constata-se a falta de interesse solicitar o desarquivamento da proposta pela própria deputada (caso reeleita) ou outros parlamentares, mas permite também refletirmos sobre a maneira como as proposições individuais podem encontrar dificuldades em tramitar, haja visto que propostas coletivas tendem a oferecer maior pressão e mobilização em seu trâmite e têm mais chances de serem retomadas como pautas nas legislaturas posteriores.

Outro dado relevante é que tanto pautas feministas quanto para mulheres não tiveram projetos arquivados por veto em comissão ou plenária, algo importante diante da desigualdade de gênero em nosso país e pela Câmara Legislativa Federal ser um ambiente predominantemente masculino. A ausência de veto, nesse caso, é indicativo de que proposições que tratam sobre temas relacionados à mulher permearam o trâmite legislativo no período analisado.

Ademais, verificamos a recorrência de projetos considerados prejudicados, seja por inconstitucionalidade ou diante da aprovação de outro com conteúdo semelhante (REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989) e a rejeição de 26% os projetos com pautas para mulheres.

Art. 133. A proposição que receber pareceres contrários, quanto ao mérito, de todas as Comissões a que for distribuída será tida como rejeitada e arquivada definitivamente por despacho do Presidente, dando-se conhecimento ao Plenário, e, quando se tratar de matéria retirada pelo Autor de proposição com parecer contrário, sem parecer (Regimento Interno da Câmara dos Deputados, 1989, p. 62).

Quando um projeto é considerado prejudicado ou rejeitado, o que resulta em seu arquivamento, podemos concluir que há barreiras nas comissões onde essas propostas tramitam, o que refuta, em alguma medida, a afirmação de Diniz (1999, p. 62):

O sistema de comissões parece ser a unidade ótima de formação das decisões, porque permite reduzir os riscos externos, sem aumento ou com aumento mínimo, dos custos decisórios em comparação aos custos das assembleias. Produz resultado de soma positiva para a coletividade em geral e permite que minorias substantivas (étnicas, religiosas, etc.) encontrem nos comitês uma maior probabilidade de obter aprovação das suas preferências.

Contudo, Figueiredo e Limongi (1999) ponderam que a atuação dos deputados ocorre em contexto mais amplo e complexo. Segundo os autores, a transferência de atribuições legislativas ao Poder Executivo e aos líderes partidários contribui para a centralização do processo decisório em

virtude da prática recorrente de formação de amplas coalizões governativas. Essa estrutura permite ao Executivo estabelecer o ritmo e o conteúdo da agenda legislativa, de modo que os legisladores ficam impedidos de legislar em áreas políticas substantivas e não conseguem atender os interesses do seu eleitorado.

Figueiredo e Limongi (1999) também argumentam sobre a influência partidária no Parlamento com relação ao princípio adotado para a distribuição de direitos parlamentares, pois os cargos são distribuídos pelos partidos de acordo com a força de suas bancadas, a presidência da mesa cabe ao partido com mais eleitos e a composição das comissões técnicas obedece ao princípio da proporcionalidade partidária, com distribuição dos parlamentares pelas comissões realizada pelos líderes dos partidos.

3 Considerações finais

Ao priorizar as mulheres nesta análise, estabelecemos um recorte para observarmos a produção legislativa e aspectos relacionados às temáticas, burocracia e efetividade de encaminhamento e vocalização de pautas feministas e para mulheres. Por um lado, enfatizamos resultados relevantes à compreensão da inserção das mulheres do Legislativo nacional e sua importância à ampliação das temáticas debatidas; por outro lado, acreditamos evidenciar aspectos para uma agenda de pesquisas em curso.

Com relação aos resultados, identificamos baixa proposição de projetos relacionados a pautas específicas, feministas ou para mulheres, sendo estes propostos majoritariamente com autoria individual e concentrados em temáticas de trabalho e gênero. Ademais, verificamos serem poucos os projetos transformados em normas e expressivo percentual de propostas arquivadas ao fim das legislaturas.

Tais resultados permitem-nos destacar a baixa efetividade das proposições de mulheres com pautas específicas, bem como sua dificuldade de articulação para continuidade dos projetos. Entretanto, denotam a importância da participação dessas deputadas nos debates e a necessidade de ampliação do número de eleitas para pluralização das pautas e maior efetividade do encaminhamento de suas demandas.

Em se tratando da agenda de pesquisas, este artigo está atrelado a outras produções de seus autores, bem como permite expandir as análises para compreendermos pontos não explorados até o momento pela literatura nacional, como a relação entre tipo de autoria do projetos e seu trâmite

- especialmente diferenciando aprovados e arquivados - e o debate com os partidos políticos das deputadas e seus posicionamentos no espectro ideológico.

Com relação a esse segundo ponto, cabe destacar, é pertinente estabelecer diálogos entre nosso banco de dados e as ondas da Pesquisa Legislativa Brasileira (PLB) referentes às mesmas legislaturas, a fim de compreender, respeitados os limites metodológicos de cada base, como as deputadas se comportam com relação distintos aspectos da cultura política e parlamentar, sendo que a PLB permite ainda estabelecer comparações entre parlamentares de ambos os sexos sob a perspectiva longitudinal.

Assim, trata-se de uma agenda profícua tanto em termos de importância teórica e de exploração de dados quanto ao desenvolvimento do debate sobre os desdobramentos da democracia no Brasil, já que desde meados da década passada a política nacional é permeada por ataques a minorias e tentativas recorrentes de desqualificação da presença feminina na política.

Referências

ALMEIDA, C. C. R.; LÜCHMANN, L. H. H.; RIBEIRO, E. Associativismo e Representação Política no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**. [online], v. 8, p. 237-263, 2012.

CASTRO, S. I. **Participação Feminina na Câmara dos Deputados: Um retrato da 50 Legislatura**. Brasília, Centro de Formação da Câmara dos Deputados. 53p., 2007. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. [online], Brasília, 2007.

CAUL, M. Women's representation in Parliament: the role of political parties. **Party Politics**. [online], v. 5, n 1, p. 79-98, 1999.

CELIS, K.; CHILDS, S.; KANTOLA, J.; KROOK, M. L. Rethinking women's substantive representation. **Representation**. [online], v. 99, n 110, p. 2-44, 2008.

DINIZ, S. Processo legislativo e sistema de comissões. **Revista do Legislativo**, n. 26, p. 60-78, 1999.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativa na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas,

1999.

FRANCESCHET, S. Promueven las cuotas de Género los intereses de las mujeres? El impacto de las cuotas en la representación sustantiva de las mujeres. In: TOBAR, M. R. (ed.). **Mujer Y Política: el impacto de las cuotas de gênero en América Latina**. 1ª ed. Santiago, Chile: Catalonia, 2008.

KARLINSKI, E. **Gênero na Câmara Legislativa do Distrito Federal: Um olhar sobre a ação parlamentar feminina**. Brasília, Centro de Formação da Câmara dos Deputados, 2012. 151p. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. [online], Brasília, 2012.

MACIEL, A. P. B.; ALARCON, A. O.; GIMENES, É. R. Partidos políticos e espectro ideológico: parlamentares, especialistas, esquerda e direita no Brasil. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 8, n. 3, 2017. p. 72-88.

MACIEL, A. P. B.; TONELLA, C.; GIMENES, É. R. **Congruência política e representação partidária na 54ª legislatura da Câmara Federal**. 2021 (*mimeo*).

MANSBRIDGE, J. Rethinking Representation. **American Political Science Review**, v. 97, n. 4, 2003.

MOTTA, B. K. **Participação Política das Mulheres na Câmara Federal Brasileira nas 52ª, 53ª e 54ª Legislaturas**. Brasília, Centro de Formação da Câmara dos Deputados, 2016. 123p. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. [online], Brasília, 2016.

PAIVA, D.; HENRIQUE, A. L.; SILVA, G. P. Atuação das mulheres no Poder Legislativo Federal e Estadual e no Brasil: ainda muito distante da paridade de gênero. **Cadernos Adenauer**, Novas Perspectivas de Gênero no Século XXI: Rio de Janeiro, 2013. p.167- 182.

PHILLIPS, A. De uma política de ideias a uma política de presença? **Revista Estudos Feministas**, v. 9, n. 1, p. 268-290, 2001.

PINHEIRO, L. S. **Vozes femininas na política: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte**. Brasília: UNB, 2006. 248 p. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

PITKIN, H. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova**, n. 67, p.15-47, 2006.

PITKIN, H. **The concept of representation**. University of California Press, London, England, 1972.

POST, T. F. **Representação substantiva de mulheres na Câmara dos Deputados**. Brasília, Centro de Formação da Câmara dos Deputados, 2015. 72p. Monografia (Especialização em Processo Legislativo). Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. [online], Brasília, 2015.

PRINCE, E. G. Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres. **Contenido**, 2007.

SCHWINDT-BAYER, L. A.; MISHLER, W. An Integrated Model of Women's Representation. **The Journal of Politics**, Vol. 67, No. 2, May 2005, Pp. 407–428.

SILVA, A. P. C. L. da. **As perspectivas da representação substantiva sobre a ação parlamentar feminina no Brasil**. São Carlos, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2019. 106p. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2019.

SILVA, A. P. C. L. da. **Os efeitos do associativismo no desempenho parlamentar feminino**. Maringá, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2015. 62p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Maringá. Maringá, 2015.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática. **Lua Nova**. [online], v. 67, p. 191-228, 2006a.

URBINATI, N. **Representative Democracy: Principles & Genealogia**. Chicago, 2006b.

WARREN, M. E. Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues. **Centre for the Study of Democratic Institutions University of British Columbia**, 2006.

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova** [online], v. 67, p. 139-190, 2006.

AS COMISSÕES NA APROVAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE CULTURA: FATORES PARTIDÁRIOS E DE *EXPERTISE*¹

Rodrigo Cordeiro Carvalho²

Bruno de Castro Rubiatti³

Resumo: Nos Estudos Legislativos brasileiros, vem aumentando a agenda de pesquisa sobre os sistemas de comissões parlamentares. O presente trabalho busca contribuir com essa agenda a partir da análise da tramitação do Plano Nacional de Cultura (PNC). A escolha desse projeto específico se deve, além da importância da própria política de cultura, ao fato desse projeto contar com decisão terminativa/conclusiva nas comissões de ambas as casas. Foram analisados os dados referentes à ocupação das cadeiras de titulares das comissões, assim como dos seus cargos-chave – presidências, vice-presidências e relatorias. O estudo focou em dois eixos, o partidário/coalizão e o de *expertise* prévia – número de mandatos, grau de escolarização, experiência em outros cargos eletivos, profissão declarada – dos parlamentares. A partir desses dados, foi possível apontar o papel central da *expertise* e o controle da coalizão sobre a tramitação do PNC.

Palavra-chave: Estudos Legislativos; Sistema de Comissões; Plano Nacional de Cultura (PNC).

Abstract: In Brazilian Legislative Studies, the research agenda on parliamentary committee systems has been increasing. The present work seeks to contribute to this agenda based on the analysis of the processing of the National Culture Plan (PNC). In addition to the importance of the culture policy itself, this specific project was chosen because it has a terminative/conclusive decision in the commissions of both houses. The data analyzed were regarding the occupation

1 Este artigo é uma sequência do Trabalho de Conclusão de Curso de Licenciatura em Ciências Sociais na Universidade Federal do Pará (UFPA) “As comissões no processo decisório Plano Nacional de Cultura: um estudo a partir de sua composição”, defendido por Rodrigo Cordeiro Carvalho e orientado por Bruno de Castro Rubiatti no ano de 2019.

2 Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPA. Bolsista CNPq. Contato: rodrigo.ppgcp@gmail.com

3 Doutor em Ciência Política pela Unicamp e Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e da Faculdade de Ciências Sociais da UFPA. Contato: bcrubiatti@gmail.com

of the chairs of committee members, as well as their key positions - presidencies, vice-presidencies and rapporteurships. The study focused on two axes, the partisan/coalition and the previous *expertise* one – number of mandates, level of education, experience in other elective positions, declared profession – of the parliamentarians. From these data, it was possible to point out the central role of *expertise* and the control of the coalition over the processing of the PNC.

Keywords: Legislative Studies; Committees System; National Culture Plan (PNC).

1 Introdução

Estudar a aprovação de uma política abrangente como o Plano Nacional de Cultura (Lei nº 12.343/2010) possibilita a análise de diversos aspectos que envolvem a tomada de decisões políticas no Brasil, especialmente considerando que essa lei passou muitos anos em tramitação: as raízes dessa legislação podem ser encontradas na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 306, do deputado federal Gilmar Machado (PT), apresentada em um contexto no qual esse parlamentar era da oposição ao governo – a PEC foi apresentada no dia 29 de novembro de 2000, quando o presidente do Brasil era Fernando Henrique Cardoso pelo PSDB (REIS, 2010) –, todavia, o projeto aqui abordado⁴ foi apresentado em março de 2006 (como PL 6835/2006, ainda sob autoria de Gilmar Machado) e arquivado em janeiro do ano seguinte, devido a regra regimental de arquivamento de projetos ao final da legislatura. Desarquivado em abril de 2007, após requerimento do próprio autor, ele foi aprovado na Câmara dos Deputados em 2009 e no Senado Federal⁵ em 2010. Nesse contexto, Gilmar Machado já era integrante do partido na chefia do Executivo brasileiro – o que sinaliza ao fato de o PNC ter se tornado parte da agenda de governo, em um cenário mais favorável à sua aprovação.

O presente trabalho tem por objetivo analisar a atuação dos partidos membros da coalizão de governo nas comissões por onde tramitou do projeto de lei que instituiu o Plano Nacional de Cultura (PNC). A escolha do foco nas comissões se deve à crescente agenda de pesquisa desenvolvida nos Estudos Legislativos sobre o papel dos sistemas de

4 O projeto também foi responsável por instituir o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC).

5 Nessa casa, o projeto foi identificado como PLC 56/2010.

comissões no processo decisório brasileiro (AMARAL, 2011; FREITAS, 2016; ALMEIDA, 2019). Se, em um primeiro momento, as comissões são apontadas como fracas por possuírem poucos poderes negativos – devido a existência dos Pedidos de Urgência –, estudos mais recentes mostram o papel central da atuação das comissões e seus relatores nas alterações da agenda do Executivo (FREITAS, 2016) e, complementarmente, o crescimento das decisões tomadas nas comissões (ALMEIDA, 2019). Dessa maneira, torna-se relevante para uma boa compreensão do processo decisório brasileiro observar as comissões e seu papel na tramitação das iniciativas que passam pelo Legislativo. Somado a isso, a escolha do projeto que deu origem ao Plano Nacional de Cultura se deve à importância dessa iniciativa no estímulo às políticas culturais no Brasil, atingindo os três entes da federação – União, estados e municípios. Cabe notar que, na Ciência Política, há pouca atenção dada ao processo decisório que envolve a área de cultura e patrimônio. Assim, esse trabalho busca contribuir também com o preenchimento dessa lacuna dos Estudos Legislativos.

Assim, a partir dos dados coletados sobre a tramitação do PNC, será possível responder as seguintes perguntas “houve controle dos postos chave nas comissões por partidos membros da coalizão governista?”, “é possível identificar algum grau de *expertise* prévia nos membros dessas comissões e nos relatores do PNC?”, “qual o resultado do PNC nas comissões por onde tramitou?”. Para responder a isso, o trabalho está dividido em três partes, além dessa introdução e das considerações finais. Na seção seguinte serão discutidos o arranjo institucional brasileiro e as comissões no processo legislativo nacional. Na sequência, serão apresentados os materiais e métodos de análise utilizados. Na quarta seção serão analisadas as informações coletadas sobre a tramitação do PNC e a composição das comissões por onde ele passou. Por fim, as considerações finais retomam os principais achados do trabalho.

2 As comissões no arranjo institucional brasileiro

Os Estudos Legislativos no Brasil se desenvolveram a partir dos modelos de comportamento parlamentar formulados para a análise do Congresso dos Estados Unidos. São definidos três modelos, a dizer: 1) distributivista; 2) informacional; e 3) partidário. Com isso, não queremos dizer que as pesquisas nacionais aplicam mecanicamente esses modelos; ao contrário, a contribuição dos Estudos Legislativos brasileiros vem no

sentido de se apropriar desses modelos e realizar as adaptações necessárias para analisar o arranjo institucional nacional.

Os três modelos agora mencionados abordam a organização do Poder Legislativo tendo em vista seus efeitos sobre o atendimento das preferências dos congressistas. Uma das coisas em comum entre os modelos é a observação de um padrão principal-agente, onde um principal delega tarefas a um agente para alcançar seus objetivos, nas relações entre os legisladores em geral e as comissões parlamentares em específico; o sistema de comissões é o agente, mas o principal varia entre cada um dos modelos (PEREIRA; MUELLER, 2000).

Segundo Mayhew (2004), o modelo distributivista está fundamentado na conexão dos parlamentares norte-americanos com seus distritos eleitorais e esta deve constituir a maior variável explicativa do comportamento no Congresso. O legislador, almejando sua própria reeleição, procura ser reconhecido em seu distrito eleitoral, reivindica crédito nas políticas que levam benefícios para seu eleitorado e toma posição nos assuntos de mais relevância aos seus eleitores. Quem já ocupa o parlamento é favorecido, diante dos candidatos novos, devido aos gabinetes do Legislativo que são empenhados a trabalhar na conexão eleitoral.

Nesses termos, o principal é o parlamentar individual e ele se aloca na comissão que trata de temas interessantes para seu distrito eleitoral; prevalecem uma homogeneidade de preferências dentro de cada comissão e sua desproporcionalidade em relação ao plenário, sendo que este último respeita as decisões tomadas no sistema de comissões e há um acordo tácito para que uma comissão não contrarie as decisões tomadas em outra; essa organização facilita a troca de favores/votos entre os legisladores (*logroll*) e possibilita a localização de benefícios dispersando custos. Distribuir benefícios às suas localidades também é uma consequência da limitada influência dos congressistas sobre políticas nacionais, segundo essa perspectiva.

O modelo informacional também leva em consideração a intenção dos parlamentares de se reeleger, mas destaca a busca de boas políticas como meio de alcançar tal objetivo – sejam as políticas de abrangência local ou nacional. Para Krehbiel (1991), a relação entre uma política e seus resultados está cercada de incerteza; pois os demandantes tendem a fornecer informações incompletas para os decisores, mostrando apenas informações que favoreçam a sua aprovação; para superar essa assimetria, o corpo legislativo cria o sistema de comissões como estímulo à especialização

e ao compartilhamento informacional no Congresso.

Tendo em vista a melhoria das informações, as comissões são ocupadas por preferências heterogêneas e como espelho das preferências do plenário, que torna-se o principal; os *outliers* (auto demandantes e com preferências extremadas) são evitados nas comissões, a não ser que os custos de especialização em suas áreas compensem as perdas informacionais; existem regras que limitam a alteração do plenário sobre as decisões tomadas nas comissões, pois isso é um incentivo à especialização (desenvolvimento de *expertise*) dos seus membros (KREHBIEL, 1991). Tanto o modelo informacional quanto o distributivista observam uma autonomia significativa das comissões e um limitado, ou mesmo inexistente, poder dos partidos nessa estrutura – o que será refutado pelo modelo partidário.

Cox e McCubbins (1993) observaram que os legisladores percebem a necessidade de coordenar suas ações coletivas para aumentar as chances de atingir seus objetivos individuais, o que leva a atribuição aos líderes partidários de poderes para premiar e punir os membros do partido; e a própria organização do Congresso reflete essa intenção coordenadora, que se torna ainda mais poderosa para o partido majoritário. Existe também uma preocupação com a imagem do partido, pois, se ela for boa, é mais provável que seus integrantes sejam (re)eleitos; e, se ela for ruim, as chances de (re)eleição diminuem.

Além do objetivo meramente eleitoral, o modelo partidário denota que os parlamentares procuram ascender na própria hierarquia do partido e tentam chegar aos cargos de lideranças (que centralizam recursos); isto é de grande expressividade para essa perspectiva, pois os líderes devem ter maior lealdade aos interesses do partido e para chegar a tal cargo um parlamentar precisa ter uma carreira mais sólida e longa no Congresso (critério de *seniority*). Nesse modelo, o principal é o partido; mas é importante salientar que não há desprezo ao papel das comissões no processo decisório, pois os partidos se interessam por uma ocupação estratégica no sistema de comissões tendo em vista o próprio poder delas na estrutura legislativa.

Mais uma vez, sublinhamos que esses três modelos se originam nos Estados Unidos; portanto, a utilização deles na abordagem de outros parlamentos costuma requerer adaptação. O caso brasileiro é um desses, então apontamos algumas diferenças institucionais entre os dois Congressos: o sistema eleitoral do Brasil é proporcional e de lista aberta (exceto em relação ao Senado), enquanto que o estadunidense é distrital; é impossível haver, no multipartidarismo brasileiro, um partido majoritário

tal qual ocorre no bipartidarismo norte-americano – tornando necessário observar coalizões majoritárias no esquema multipartidário.

Além disso, a taxa de renovação do Legislativo brasileiro é bem maior do que a observada no Congresso estadunidense; o que foi visto por Santos e Almeida (2011) não apenas como se os parlamentares do Brasil fossem malsucedidos em seus projetos de reeleição, mas principalmente como efeito da menor atração dos políticos do país pelos cargos do parlamento diante da concentração de recursos nos Executivos (tanto o nacional quanto os subnacionais). A noção de que os congressistas se autoindicam para as comissões que desejam integrar também é menos perceptível no caso brasileiro.

Pereira e Mueller (2000) observaram a combinação de comportamentos distributivistas e informacionais no Brasil: o primeiro ocorre quando as comissões são leais às políticas governistas, devido ao fato de os recursos à disposição do Executivo fazerem dele um ator relevante para quem deseje levar benefícios aos seus eleitores; o segundo acontece quando o plenário prefere obter informações além das que o Executivo disponibiliza, pois são casos em que seus interesses estão mais distantes um do outro. Sendo assim, as percepções desses dois modelos variam conforme a proximidade de interesses entre Executivo, comissões e plenário.

O comportamento informacional também foi enfatizado por Santos e Almeida (2005), que revelaram sinais disso na indicação dos relatores de cada projeto de lei. Os relatores são responsáveis pelos pareceres dados às matérias e podem, inclusive, atrasar uma votação à medida em que não concluem seus relatórios (apesar de existirem meios de superar esse tipo de obstrução). De toda forma, selecionar parlamentares opositoristas para relatar projetos de lei governistas pode ser uma estratégia para obter ganhos informacionais, na medida em que esses são mais propensos a buscar informações além das disponibilizadas pelos demandantes.

Para o modelo partidário, os indicadores encontrados no Legislativo brasileiro também são grandes. A lealdade política (referência à continuidade de um parlamentar no mesmo partido ou espectro político/ideológico) foi percebida por Muller (2005) como critério usado pelas lideranças à indicação de integrantes nas comissões estratégicas para seus partidos. Já Santos (2002), destaca como padrão partidário de seleção dos membros de cada comissão a consideração da *expertise* prévia (escolaridade, carreira política e atuação profissional), tendo em vista que a racionalização do sistema político torna premente o comportamento alinhado aos partidos

para aumentar seu poder de barganha com o Executivo.

Ao tratar das comissões do Senado brasileiro, Araújo (2017) aponta a existência de um “hibridismo institucional” no sistema de comissões dessa casa legislativa, o que permitiria tanto ganhos informacionais, de troca e partidários, tendo destaque critérios partidários na seleção de membros das comissões consideradas mais relevantes. Dessa forma, “o parlamento federal brasileiro não se enquadra totalmente num único modelo de organização parlamentar” (ARAÚJO, 2017, p. 134).

Outro indicador de comportamento partidário pode estar na ocupação das presidências de comissões, em virtude dos poderes a disposição desse cargo: controle de agenda pela definição de pauta nas reuniões deliberativas da comissão e pela designação de relatores aos projetos; capacidade de veto ao excluir da pauta as matérias que não sejam de seu interesse, apesar da possibilidade de isso ser revertido com um requerimento de inclusão extra pauta endossado por um terço da comissão e aprovado por maioria simples; e influência sobre as decisões tomadas devida ao controle do processo de discussão e votação das matérias, ressalvado que deve-se considerar o caráter majoritário das decisões e que o mesmo ator não pode presidir a comissão enquanto relata um projeto (AGUIAR, 2013).

No geral, para o estudo no Brasil, encontram-se adaptações de aspectos dos três modelos originados nos Estados Unidos. Vale destacar também a contribuição metodológica dessas perspectivas no sentido de provar a possibilidade de conciliação entre interesses individualistas e decisões coletivas, gerando previsibilidade ao comportamento dos atores ainda que estes estejam sob regras de maioria (NASCIMENTO, 2010). Consideremos, ainda, uma última distinção entre os dois países aqui referidos: o sistema de comissões dos Estados Unidos possui enorme poder negativo, enquanto que o do Brasil tem maior poder positivo⁶; mas ambos são fortes (AMARAL, 2011).

Segundo Rubiatti (2017a, p. 213), pode-se notar que “o sistema de comissões da Câmara e do Senado brasileiro é complexo e estruturado, sendo importante elemento do processo legislativo, tanto pela utilização

6 O poder positivo do sistema de comissões brasileiro está especialmente relacionado à possibilidade de aprovação das matérias de modo conclusivo na Câmara dos Deputados e terminativo no Senado Federal, situações nas quais é dispensada a apreciação pelos plenários das casas; nos Estados Unidos, o poder negativo advém da possibilidade de uma matéria ser vetada em comissão mesmo depois de ser aprovada no plenário (AMARAL, 2010).

do poder terminativo quanto pela discussão privilegiada para a formação dos pareceres a serem votados em plenário”. Somado a isso, a proporcionalidade entre a composição partidária da comissão e do plenário das casas legislativas reforçariam o “papel dos partidos políticos no controle da atividade legislativa” (RUBIATTI, 2017a, p. 213)

Algumas referências dadas acima denotam que arguições a respeito do comportamento parlamentar não devem se limitar a observação do Poder Legislativo: é necessário, também, observar a relação deste com o Poder Executivo. Sendo assim, ocorrerá uma breve exposição de trabalhos pertinentes a esse relacionamento entre poderes no arranjo institucional brasileiro; com destaque ao chamado presidencialismo de coalizão e às implicações do sistema bicameral neste âmbito.

Uma abordagem pioneira sobre as instituições políticas no Brasil foi feita por Abranches (1988), na qual se cunhou o termo presidencialismo de coalizão para caracterizar um sistema que combina: presidencialismo, representação proporcional com lista aberta, multipartidarismo e federalismo robusto. Tal arranjo tem o propósito de garantir representatividade a diversos setores brasileiros marcados por sua heterogeneidade, porém pode induzir a situações de paralisia decisória e crise política – o que se torna ainda mais prejudicial por não haver um mecanismo de arbitragem dos conflitos à governabilidade.

Segundo Mainwaring (1993), a combinação do presidencialismo com o multipartidarismo seria o fator mais prejudicial para os governos do Brasil, pois é impossível que o presidente tenha o apoio de um partido majoritário no Congresso. Além disso, a eleição proporcional por lista aberta cria um vínculo entre o eleitorado e os parlamentares mais forte do que entre estes e seus partidos – o que induz à indisciplina partidária e mais dificuldades à aprovação de uma agenda governista; no limite, até o chefe do Executivo pode estar mais conectado aos seus eleitores e se comportar de modo independente ou contrário aos partidos.

O federalismo robusto também dificultaria o funcionamento institucional brasileiro, pois torna os cargos Executivos estaduais e municipais bastante atrativos. Abranches (1988) já havia apontado o federalismo brasileiro como gerador de instabilidade política, à medida que a formação das coalizões deveria levar em conta elementos partidários e regionais. Aprofundando essa abordagem, Abrúcio e Samuels (1997) indicaram que o protagonismo dos governadores no último processo de redemocratização do Brasil refletiu-se em forte poder dado a estes atores

pela Constituição; o problema é que esta configuração, na medida em que elenca mais atores com poder de veto e com os quais a aprovação de reformas políticas deverá ser negociada, criaria entraves para a governabilidade.

É preciso frisar que muitos trabalhos com visões pessimistas surgiram à época da última redemocratização brasileira, tais como Abranches (1988) e Mainwaring (1993). Porém, a maioria desses trabalhos se baseava na aproximação entre as Constituições de 1946 e de 1988; contudo, os dados se tornaram mais abundantes na década seguinte e originaram uma visão menos pessimista sobre o sistema político do país. As considerações sobre o desenho institucional do Brasil tiveram grande mudança com Limongi e Figueiredo (1998), que encontraram traços geradores de maior governabilidade no sistema de 1988; e uma diferença na própria abordagem do caso brasileiro adveio do estudo das regras internas de organização do Legislativo.

Limongi e Figueiredo (1998) verificaram uma concentração de poder nas figuras dos líderes partidários e dos presidentes das casas (Câmara dos Deputados e Senado Federal), o que estimulava um comportamento disciplinado dos congressistas e aumentava a previsibilidade do parlamento. Por outro lado, foi constatado um grande poder de agenda nas mãos do Executivo: podendo legislar por decreto e pedir urgência para a tramitação das matérias de sua autoria, além de controlar o orçamento e ter áreas de políticas nas quais só ele pode iniciar legislação. Essa visão também foi corroborada por um contexto mais estável da política nacional, distinto do que ocorreu imediatamente após a última redemocratização.

Outro ponto que passou por mudanças no modo de se compreender a relação Executivo-Legislativo refere-se existência (ou não) de um conflito de agendas: o primeiro tendo projetos de abrangência nacional e o segundo dando preferência a matérias localistas. Em um trabalho recente, Freitas (2016) se contrapõe à noção de que o Executivo impõe sua agenda nacional ao Legislativo. No processo de estabilização das coalizões de governo, os partidos exercem uma função de coordenação entre os poderes: os que são contemplados com ministérios, passam a integrar o Poder Executivo e fazem uso de estratégias para aprovar a agenda da coalizão; os presidentes das comissões, quando governistas, indicam relatores integrantes da coalizão para as proposições do governo; e há um intercruzamento de partidos governistas na autoria e relatoria das proposições legislativas (o partido do relator não deve ser o mesmo que o do autor).

A formação e administração de coalizões também convive com as

relações advindas do bicameralismo brasileiro, que é caracterizado por padrões divergentes de composição a cada uma das casas (incongruência entre Câmara dos Deputados e Senado) e por uma simetria de atribuições constitucionais às mesmas (ARAÚJO, 2012). Essa configuração tende a gerar uma situação de conflito entre as duas arenas e, para solucionar tais enfrentamentos, o Brasil adota o sistema *navette*: que impõe um limite ao trânsito de matérias de uma casa para a outra, dando certa vantagem à arena iniciadora (RUBIATTI, 2017).

Segundo Rubiatti (2017), apesar de a tradição dos estudos legislativos brasileiros não ter dado muita atenção à participação do Senado no processo decisório, é necessário levar tal presença em conta; na sua pesquisa, são encontrados resultados pertinentes. Mostra-se que essa casa atua tanto retendo quanto aprovando matérias (o que tem relação com a formação das coalizões de governo, haja vista que isso também leva as arenas a cooperarem entre si ou com o Executivo). Adicionalmente, o Senado participa mais do que a Câmara no tocante à nomeação de autoridades públicas.

Por fim, percebe-se que nos estudos legislativos brasileiros há uma combinação de percepções coerentes com os modelos distributivo, informacional e partidário; todavia, o último modelo tem se mostrado mais adequado a tais análises nesse país. Ainda que aqui não seja possível encontrar um partido majoritário, a adaptação desse traço para investigações levando em consideração as coalizões de governo se mostra satisfatória; tendo sido, geralmente, o responsável pelas mudanças de percepções sobre a governabilidade e o processo decisório no Brasil – salientando suas influências mais fortes nos problemas ligados ao bicameralismo, ao federalismo e ao presidencialismo.

3 Materiais e método

A fim de analisar a atuação das comissões na tramitação do Plano Nacional de Cultura, foram identificados nos sites da Câmara e do Senado em quais comissões esse projeto foi discutido. Na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei 6835/2006 tramitou pela comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) e pela comissão de Educação e Cultura (CEC). Já no Senado, o projeto identificado na casa como PLC 56/2010, foi discutido nas comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), Educação, Cultura e Esportes (CE) e Assuntos Econômicos (CAE).

Após identificar as comissões, foi levantada a composição dos membros delas no período de discussão e aprovação do referido projeto. Nesse levantamento foram destacados: 1) o partido dos titulares da comissão, 2) o pertencimento à coalizão de governo, 3) escolaridade, 4) experiência prévia em cargos eletivos, 5) número de mandatos na casa legislativa, 6) profissão declarada. Esses dados foram coletados no Balanço Geral das Comissões, para o caso da Câmara dos Deputados, e nos Relatórios Anuais da Presidência, para o Senado. Para complementar os dados sobre o perfil sociopolítico dos parlamentares, foram consultadas as biografias dos parlamentares nos sites das respectivas casas.

Por fim, houve também a identificação dos atores chaves nas comissões por onde tramitou o PNC: os presidentes, vice-presidentes e relatores do projeto. A importância de se observar esses cargos se dá pelo papel central exercido por eles na discussão sobre o projeto: no caso do presidente das comissões, cabe a eles a organização dos trabalhos legislativos e indicação de relatores; já os relatores são responsáveis por formular os pareceres, analisar as emendas e propor o resultado do projeto (aprovação, emendamento, substitutivo, rejeição, prejudicialidade).

Com esse conjunto de dados é possível analisar tanto a questão da expertise das comissões para tratar do PNC quanto a atuação partidária e da coalizão dentro dessas comissões.

4 A aprovação do Plano Nacional de Cultura (PNC)

Antes de entrarmos propriamente nas informações sobre as comissões que avaliaram o PNC, cabem algumas informações sobre sua tramitação. Apresentado na câmara dos Deputados em 30 de março de 2006, por Gilmar Machado (PT/MG), o Projeto de Lei que trata do PNC só chega a um resultado em 2010. O projeto tramitou em rito ordinário e com decisão conclusiva nas comissões. Cabe notar que de todo esse período de tramitação, o projeto ficou na própria câmara de origem até o dia 06/05/2010, totalizando 1.498 dias de tramitação nessa casa. De todo esse período, 84,1% do tempo o projeto ficou na Comissão de Educação e Cultura (CEC). Importante destacar que o projeto foi iniciado na 52ª Legislatura, mas só atingiu resultado na 53ª. Sendo assim, o PL foi arquivado no final da legislatura, como determina o artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, mas foi desarquivado ainda no início de 2007, a partir de requerimento do próprio autor do projeto.

Inicialmente, o relator indicado pela CEC foi Paulo Delgado (PT/MG), que fica com o projeto entre os dias 10/05/2006 até 31/01/2017, quando o projeto é arquivado devido ao final da Legislatura. No dia 26/02/2017, o autor do projeto apresenta requerimento pelo desarquivamento do projeto, o que ocorre em abril do mesmo ano. Nessa nova rodada, o relator indicado na CEC foi Frank Aguiar (PTB/SP), que fica como relator do projeto entre os dias 24/04/2007 e 29/12/2008, ou seja, o relator fica com o projeto por 619 dias e, por fim, o entrega sem manifestação. No dia primeiro de abril de 2009 é indicada a terceira relatoria da CEC ao projeto, a dizer: Fátima Bezerra (PT/RN). Dessa vez, a relatora apresenta seu parecer sobre o PNC no dia 02/09/2009, indicando um substitutivo ao projeto. Esse relatório é complementado pela relatora no dia 23 do mesmo mês, quando é aprovado o substitutivo pela CEC.

Após a aprovação do substitutivo na CEC, a tramitação passou para a CCJC, onde o Deputado Emiliano José (PT/BA) é indicado como relator no dia 21/10/2009. No dia 9 de dezembro do mesmo ano, seu relatório – que indica a aprovação do substitutivo da CEC, com subemendas – é votado e aprovado na CCJC. Após a aprovação na CCJC, houve um recurso contra a aprovação conclusiva das comissões, apresentado pelo deputado Milton Vieira. Porém, foi apresentado no dia 15 de abril de 2010 o requerimento para a retirada de tramitação desse recurso, requerimento que foi deferido. Dessa forma, foi mantida a decisão das comissões. Para finalizar esse processo, o projeto (agora substitutivo) foi encaminhado para a CCJC para redação final. O relator dessa etapa foi Nelson Pellegrino (PT/BA), que encaminha a redação final, aprovada no dia 04/05/2010.

Finalizada a etapa na Câmara, o projeto é enviado para o Senado, onde o processo se deu de forma mais célere. No dia 11 de maio de 2010 o projeto é recebido pela CCJ dessa casa, que Indica a Senadora Ideli Salvatti (PT/SC) como relatora. A senadora entrega seu voto (favorável à aprovação do projeto) no dia 8 de junho de 2010. Na reunião do dia 16/06/2010, é indicado o Senador Antônio Carlos Valadares (PSB/SE) como relator *ad hoc* e este lê o parecer, que é aprovado pela comissão no dia 16 do mesmo mês. Após essa etapa, o projeto é encaminhado à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), que indica Inácio Arruda (PCdoB/CE) como relator. Assim como na CCJ, o relator indica voto favorável e é aprovado no dia 6 de julho de 2010. A terceira, e última, comissão por onde o projeto passou foi a Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE). Nela, a relatora indicada foi Marisa Serrano (PSDB/MS). Após três meses, a relatora apresenta seu

voto pela aprovação do projeto.

Assim como na Câmara, no Senado o projeto também foi avaliado terminativamente pelas comissões. Porém, na câmara alta, não houve nenhum recurso a essa decisão. Sendo assim, no dia 24/11/2010, o projeto foi encaminhado para a sanção presidencial, que sanciona a Lei 12.343 de 2010 (com veto parcial)⁷. Em todo o período, não foi apresentada nenhuma emenda por parlamentares, ou seja, toda a discussão e as mudanças feitas no projeto original ficaram a cargo dos relatores das comissões – em especial Fátima Bezerra, que apresenta o substitutivo, e Emiliano José, que apresenta subemendas ao substitutivo. Dessa maneira, a forma de tramitação do PNC reforça o ponto antes discutido sobre o papel das comissões e seus relatores no processo legislativo. Portanto, o estudo das comissões por onde o projeto tramitou ganha destaque. Na sequência, apresentamos e discutimos os dados referentes à ocupação das comissões – e seus cargos chave – a partir dos eixos partidário e de *expertise* dos parlamentares.

O primeiro indicador observado é a escolaridade dos membros das comissões que aprovaram o PNC. Na tabela 1, nota-se um predomínio de parlamentares com formação superior, sempre acima de 75%; isso está de acordo com um dos componentes da *expertise* prévia como critério partidário para a seleção dos integrantes de comissões, o que também corresponde ao modelo informacional, haja vista que uma escolaridade mais alta representaria maior aptidão para o desenvolvimento de conhecimentos necessários para aprovação de boas leis.

Tabela 1 – Escolaridade dos membros das comissões (porcentagem)

	Superior	Ensino Médio	Sem Informação
CCJC	90,0	8,3	1,7
CEC	93,1	0,0	6,9
CCJ	95,5	4,5	0,0
CE	76,0	16,0	8,0
CAE	79,3	13,8	6,9

Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Balanço Geral das Atividades das Comissões (2009) e do Relatório Anual da Presidência (2010).

⁷ O veto em questão se refere ao Item 1.10.2 do Capítulo 1 do Anexo, e consta no sistema do Senado como “não avaliado”.

Passando às medidas de carreira política, outra categoria ligada à expertise prévia, o que se percebe é que as comissões do Senado apresentaram mais parlamentares em primeiro mandato do que as da Câmara dos Deputados (tabela 2). Porém, isso não pode ser diretamente tomado como se os legisladores do Senado tivessem carreiras políticas menos sólidas, principalmente ao se considerar que o mandato de um senador dura oito anos (o dobro do de um deputado). Ainda pode-se captar que, no geral, há uma preponderância de congressistas em primeiro e segundo mandato em ambas as casas legislativas. Mas isso também não pode ser visto como indicador de que seriam parlamentares com pouca experiência, uma vez que muitos podem apresentar ocupação de outros cargos eletivos, como mostra a tabela 3.

Tabela 2 – Número de mandatos nas casas legislativas (porcentagem)

	Primeiro	Segundo	Terceiro	Quarto	Cinco ou mais
CCJC	24,6	26,2	19,7	13,1	16,4
CEC	48,3	34,5	3,4	6,9	6,9
CCJ	59,1	22,7	13,6	4,5	0,0
CE	72,0	12,0	16,0	0,0	0,0
CAE	69,0	20,7	6,9	3,4	0,0

Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Balanço Geral das Atividades das Comissões (2009) e do Relatório Anual da Presidência (2010).

Dessa forma, outro indício de carreira política para os membros das comissões que aprovaram o PNC encontra-se na passagem anterior desses legisladores em cargos eletivos (tabela 3), tornando mais manifesto o dado de que a quantidade de parlamentares que tinham ocupado apenas postos do Executivo é a menor em todas as comissões. Nota-se que em todas as comissões a maior parte dos parlamentares possuía experiência em cargos eletivos, sendo predominante a experiência prévia em outros cargos legislativos. Há também presença significativa de parlamentares com experiência em cargos eletivos em ambos os poderes. Sendo assim, as informações das tabelas 2 e 3, nos mostram que os parlamentares dessas comissões não são, em geral, inexperientes; mesmo os que ocupam postos pela primeira vez na casa legislativa em questão, podem possuir uma trajetória política anterior, ocupando outros cargos no Executivo e, principalmente, no Legislativo.

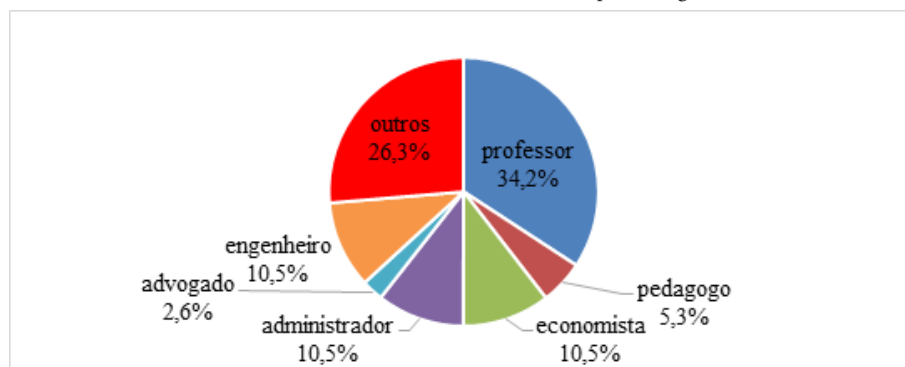
Tabela 3 – Passagem anterior por cargos eletivos

	Apenas no Executivo	Apenas no Legislativo	Em ambos os Poderes	Sem experiência/ Sem informação
CCJC	11,5	49,2	16,4	23,0
CEC	13,8	41,4	17,2	27,6
CCJ	4,5	36,4	31,8	27,3
CE	16,0	24,0	28,0	32,0
CAE	13,8	31,0	24,1	31,0

Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Balanço Geral das Atividades das Comissões (2009) e do Relatório Anual da Presidência (2010).

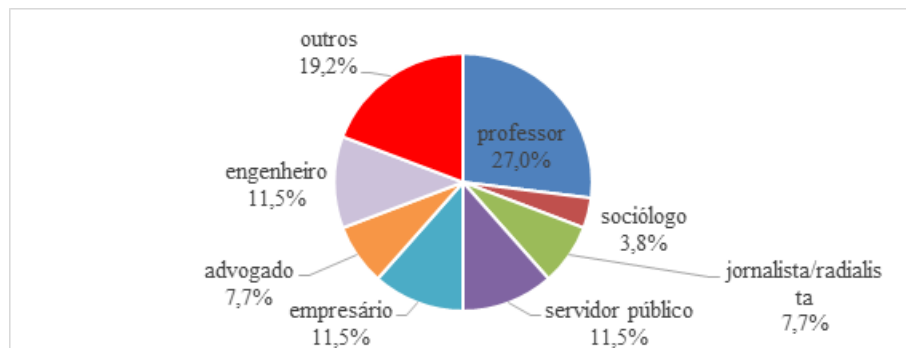
Já os gráficos de 1 a 5 trazem as profissões declaradas pelos parlamentares, cada gráfico correspondendo a uma comissão. A expectativa de seleção em conformidade com a expertise prévia é correspondida em todas as comissões; especialmente na CEC, com 34,2% sendo professores e 5,3% pedagogos; mas também na CE, onde 27,0% dos ocupantes da comissão eram professores.

Gráfico 1 – Profissões declaradas na CEC (porcentagem)



Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Balanço Geral das Atividades das Comissões (2009).

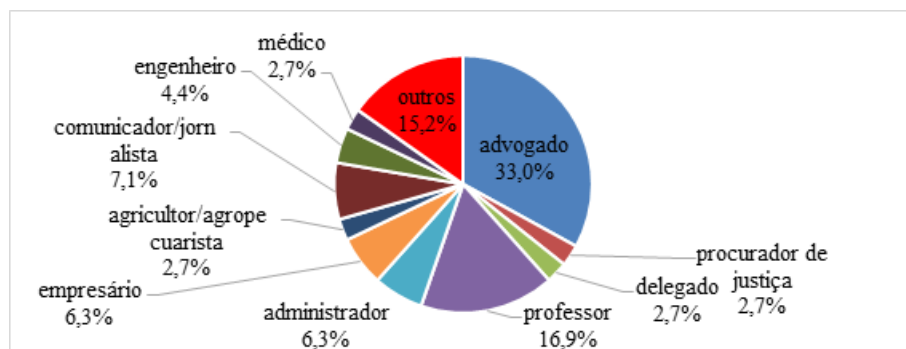
Gráfico 2 – Profissões declaradas na CE (porcentagem)



Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Relatório Anual da Presidência (2010).

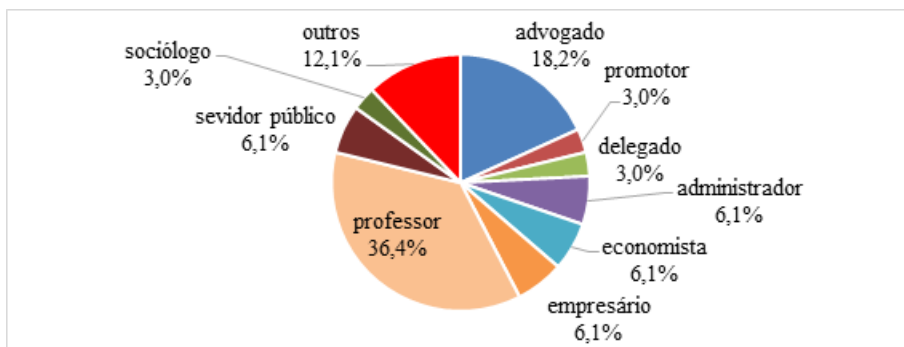
Também é digno de nota a presença de profissionais da área do direito e segurança pública na CCJC e CCJ: na comissão da primeira câmara se observa que 33,0% dos seus titulares eram advogados – somados com os 2,7% de procuradores de justiça e 2,7% de delegados, temos 38,4% de profissionais ligados a área de justiça e segurança pública –, já na comissão do Senado, são 18% de advogados, a segunda maior frequência de profissões declaradas, ficando apenas atrás de professores. Cabe notar que muitos dos que se declaram professores atuam em instituições do ensino superior, muitas vezes em cursos de Direito e Economia, sendo assim, é possível que o número de parlamentares com vinculação com a área de atuação dessas comissões seja ainda maior.

Gráfico 3 – Profissões declaradas na CCJC (porcentagem)



Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Balanço Geral das Atividades das Comissões (2009).

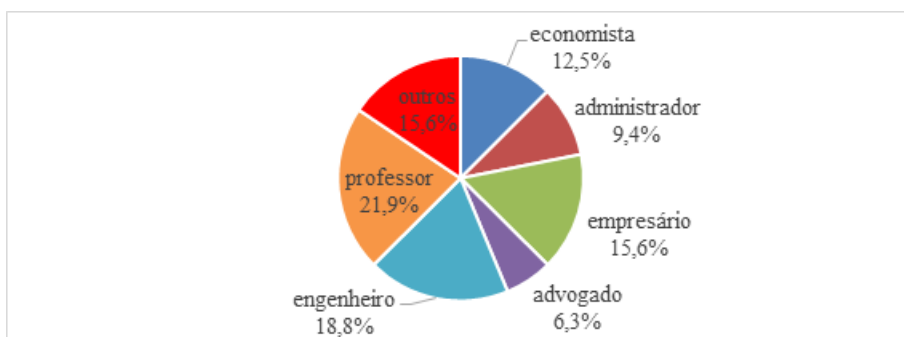
Gráfico 4 – Profissões declaradas na CCJ (porcentagem)



Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Relatório Anual da Presidência (2010).

Já para a CAE, se observa um quadro um pouco distinto: a profissão declarada com maior frequência é a de professor, seguida de engenheiro, empresário, economista e administrador. Se considerarmos que, pela área de atuação dessa comissão, economistas, administradores e empresários seriam setores que gozam de expertise para atuação, observa-se que 37,5% da comissão está nessas categorias.

Gráfico 5 – Profissões declaradas na CAE (porcentagem)



Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Relatório Anual da Presidência (2010).

Talvez surjam questionamentos devido aos altos percentuais de professores, que são os maiores na CCJ e na CAE; porém, como apontado antes, esses dados precisam ser relativizados pelo fato de que a maioria desses professores não declaram a qual área temática lecionam, o que significa que alguns destes provavelmente também se dedicam aos campos do direito ou da economia.

Assim, a partir do eixo de *expertise*, pode-se notar que os membros

dessas comissões apresentam, majoritariamente, experiência política prévia – mesmo os que possuem pouca experiência na casa legislativa em questão, já apresentam experiência em outros cargos eletivos, em especial, cargos legislativos – e parte considerável apresenta também expertise vinda de sua atuação profissional. Em suma, a indicação dos líderes para essas comissões, parece levar em consideração os aspectos da *expertise* prévia dos parlamentares.

No que se refere à ocupação partidária das comissões, as tabelas 4 e 5 mostram uma pluralidade de partidos condizente com o multipartidarismo presente nas casas legislativas brasileiras: nas comissões da Câmara dos deputados, 12 partidos (na CCJC) e 10 (na CEC) ocupam titularidade; já nas Comissões do Senado, 10 partidos (na CAE) e 9 (na CCJ e na CE) estão na mesma condição.

Tabela 4 – Composição partidária nas comissões da Câmara dos Deputados em 2009 (porcentagem)

	CCJC	CEC
DEM	14,8	6,9
PCdoB	1,6	3,4
PDT	4,9	6,9
PMDB	21,3	24,1
PMN	1,6	-
PP	6,6	-
PR	4,9	6,9
PSB	9,8	6,9
PSC	1,6	-
PSDB	11,5	10,3
PT	14,8	27,6
PTB	4,9	3,4
PRB	-	3,4

Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Balanço Geral das Atividades das Comissões (2009).

Merece realce a maior presença do PMDB em todas as comissões (21,3% na CCJC; 24,1% na CEC; 24,1% na CAE; 27,3% na CCJ; e 20,0% na CE), o que dá ao partido um grande poder de barganha no contexto das coalizões. Globalmente, a heterogeneidade é prevista nos regimentos internos das casas (RICD, Art. 25, § 1º, 2019; RISE, Art. 78,

2019) e está de acordo com o modelo informacional, mas isso pode ser partidariamente complementado olhando pelo prisma da coalizão.

Tabela 5 – Composição partidária nas comissões do Senado em 2010 (porcentagem)

	CAE	CCJ	CE
DEM	20,7	18,2	24,0
PMDB	24,1	27,3	20,0
PCdoB	3,4	-	4,0
PDT	3,4	4,5	4,0
PP	3,4	4,5	-
PR	6,9	-	-
PRB	3,4	-	4,0
PSDB	13,8	13,6	16,0
PT	13,8	22,7	16,0
PTB	6,9	4,5	8,0
PSB	-	4,5	-
S/PARTIDO	-	-	4,0

Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Relatório Anual da Presidência (2010).

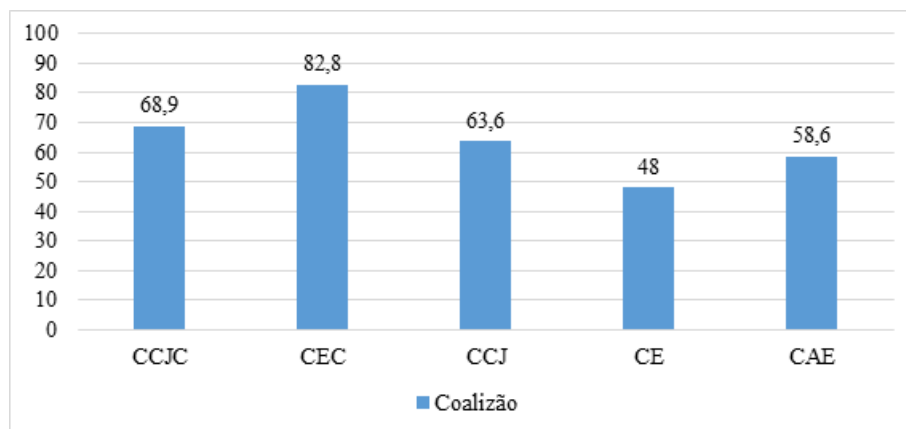
Outro ponto a se notar é que o PT (partido do governo na época e do propositor do PNC), ocupa posições de destaque nas comissões, mas só ocupa a maior bancada em uma comissão: a CEC. Contudo, dado o multipartidarismo brasileiro, não é esperado que o partido do presidente possua maioria legislativa. Por esse motivo, a análise a partir da formação de coalizões é importante. Para fazer essa análise, nos baseamos na base de dados do CEBRAP, através da qual encontramos os seguintes partidos como governistas: PCdoB, PDT, PMDB (hoje MDB), PP (hoje PROGRESSITAS), PR (hoje PL), PRB (hoje REPUBLICANOS), PSB, PT e PTB, em 2009; e PCdoB, PDT, PMDB, PP, PR, PRB, PSB e PT, em 2010⁸.

Analisando a ocupação partidária sob o eixo de pertencimento à coalizão, obtêm-se os elementos evidenciados no gráfico 6. Primeiro, acentua-se o fato de que a ocupação geral da coalizão governista em cada

8 PCdoB (Partido Comunista do Brasil); PDT (Partido Democrático Trabalhista); PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro); PP (Partido Progressista); PR (Partido da República); PRB (Partido Republicano Brasileiro); PSB (Partido Socialista Brasileiro); PT (Partido dos Trabalhadores); PTB (Partido Trabalhista Brasileiro).

uma das comissões é majoritária; a única exceção é vista na CE, onde os partidos da situação ficam com um percentual de 48%, ou seja, apesar de não ser majoritária, essa ocupação está bem próxima dos 50%. Dessa forma, é possível perceber que a coalizão conseguiria, de maneira geral, ter uma boa capacidade de controle sobre a tramitação dos projetos por essas comissões.

Gráfico 6 – Participação da coalizão governista nas comissões (porcentagem)



Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Balanço Geral das Atividades das Comissões (2009) e do Relatório Anual da Presidência (2010).

Na tabela 6, nota-se que a coalizão de governo também ocupa a maioria das presidências e vice-presidências dessas comissões; os únicos partidos que não apoiavam o governo e ocuparam alguns desses postos-chaves foram o DEM – com a presidência da CCJ e a terceira vice-presidência da CCJC – e o PSDB – com as segundas vice-presidências da CCJC e CEC. Assim, nota-se que os partidos da coalizão, nos casos em questão PT, PMDB e PCdoB, possuem quatro das cinco presidências, aumentando consideravelmente a capacidade da coalizão de pautar essas comissões.

Tabela 6 – presidentes e vice-presidentes das comissões

	Câmara dos Deputados		Senado		
	CCJC	CEC	CAE	CCJ	CE
Presidente	PMDB	PT	PMDB	DEM	PT
Vice-presidente	PMDB	PT	PT	PMDB	PSDB
2º Vice-presidente	PSDB	PSDB	-	-	-
3º Vice-presidente	DEM	PCdoB	-	-	-

Fonte: elaborado pelos autores, a partir do Balanço Geral das Atividades das Comissões (2009) e do Relatório Anual da Presidência (2010).

Por fim, cabe falar das relatorias que aprovaram o PNC. Na Câmara dos Deputados, ficaram todas com parlamentares do PT, o que demonstra um alto controle do partido do presidente (à época, Lula) a respeito desse projeto. Na CEC, a relatora foi Fátima Bezerra e ofereceu um substitutivo ao qual não houve emendas oferecidas. Na CCJC, o relator Emiliano José também não recebeu propostas de emendas; mas seu parecer incluiu sete subemendas modificativas ao substitutivo; o deputado Milton Vieira (DEM) chegou a apresentar um recurso contra a apreciação conclusiva nessa comissão, mas um requerimento do autor do projeto (Gilmar Machado) retirou de pauta a tramitação do recurso. Ambos os pareceres foram aprovados por unanimidade. Ainda na Câmara, cabe notar que na CEC foram três relatores indicados em todo o processo, sendo dois do PT e um do PTB, que apesar de não ser o partido do governo, era membro da coalizão na época.

No Senado, apenas a relatora da CCJ (Ideli Salvatti) era integrante do PT e a apreciação ficou por conta do relator *ad hoc* Antônio Carlos Valadares (PSB); ainda assim, não foram oferecidas alterações ao projeto. É digno de nota que essa indicação de um relator *ad hoc* se dá ainda dentro da coalizão. Na CAE, o parecer foi feito por Inácio Arruda (PCdoB) e a matéria seguiu sem modificações. Na CE, a relatora Marisa Serrano (PSDB) também não recebeu e nem fez mudanças no projeto. O que já se pode notar é que nessa casa parece ter ocorrido o intercruzamento de partidos da coalizão governista nas relatorias da matéria, sendo que o último parecer chegou a ficar por conta de um partido da oposição – o PSDB⁹. Houve o

⁹ A relatoria que ficou com o PSDB pode endossar a percepção de um comportamento informacional, mas isso ocorreu como uma exceção aos casos e essa designação não recebeu nem propôs alterações na matéria.

protocolo de um recurso por apreciação em plenário, mas ele não atingiu a subscrição mínima de assinaturas para ser lido.

5 Conclusão

Tratando-se de um caso de projeto de lei no Congresso Nacional, o presente trabalho possui limitações para certificar fatos mais amplos com base em estatísticas; mas seu caráter exploratório ajuda na percepção de tendências. No geral, esta é uma importante contribuição ao acúmulo de conhecimentos na ciência política e especialmente a respeito das aplicações do arcabouço teórico neo-institucionalista no Brasil.

Apesar de alguns efeitos ficarem em uma penumbra, entre o modelo informacional e o partidário, este trabalho dá um bom ponto de partida para melhores verificações no futuro. Os resultados em relação à escolaridade, por exemplo, podem mostrar maior tendência à perspectiva partidária se combinado com a observação mais longínqua sobre o tempo que os parlamentares permanecem em cada comissão; inclusive, isso já foi feito em outras comissões (FERREIRA, 2019; SOUZA E SILVA, 2019) e demonstrou que os congressistas não parecem desenvolver *expertise* nessas arenas – logo, a noção de que há uma seleção partidária de acordo com a *expertise* prévia parece mais adequada à realidade.

Com mais clareza, pode-se apoiar a percepção de que não há exclusividade mútua entre os modelos neo-institucionalistas de comportamento parlamentar (distributivista, informacional e partidário) – apesar de ser possível encontrar maior disposição a um modelo, como percebemos o Congresso brasileiro em relação a um caráter partidário. Similarmente, há corroboração às hipóteses: as comissões que aprovaram o PNC eram ocupadas, entre titulares e postos-chave, majoritariamente por partidos da coalizão de governo; houve, parcialmente, inter cruzamento de partidos na aprovação do PNC; a *expertise* prévia, como critério partidário de seleção, tem relativo predomínio na ocupação das comissões que aprovaram o PNC. Além disso, percebe-se que os relatores fizeram modificações no PNC via substitutivos e as comissões aprovaram o projeto de modo conclusivo/terminativo.

Os dados que selecionamos para este trabalho não permitem equacionar a tramitação do PNC com os indicadores de comportamento parlamentar distributivistas, mas no que tange a essa tramitação é possível observar traços de um comportamento parlamentar coordenado por

partidos. Assim, conclui-se que o desenho institucional brasileiro possui mecanismos de coordenação política e que os partidos desempenham um importante papel na relação Executivo-Legislativo; o que direciona à governabilidade e à aprovação de agendas, ainda que a legitimidade se fundamente na representação de um quadro social bastante heterogêneo.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: O dilema institucional brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ABRUCIO, Fernando; SAMUELS, David. A Nova Política Dos Governadores. **Lua Nova**, n. 40/41, p. 137-66, 1997.
- AGUIAR, Osmar. Os atores-chave no processo decisório no âmbito das comissões permanentes. **E-legis**, Brasília, n. 12, p. 137-152, set/dez, 2013.
- ALMEIDA, Acir. Do plenário às comissões: mudança institucional na Câmara dos Deputados. In: PERLIN, Giovana, SANTOS, Manoel L. **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Edições Câmara, p. 403-431, 2019.
- AMARAL, Ana R. V. P. O parlamento brasileiro: processo, produção e organização legislativa – o papel das comissões em perspectiva comparada. In: NICOLAU, Jairo; BRAGA, Ricardo de J. **Para além das urnas: reflexões sobre a câmara dos deputados**. Brasília: Edições Câmara, p. 149-177, 2011.
- ARAÚJO, Paulo M. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. **Política & Sociedade**, v. 11, n. 21, p. 83-135, 2012.
- ARAÚJO, Paulo M. Comissões no Senado Federal: perfil social e trajetória política na triagem dos senadores no sistema comissional. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 19, n. 32, p. 97-138, 2017.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-os-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2021.
- BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno. Disponível em: <https://>

www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4. Acesso em: 26 abr. 2021.

COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. **Legislative leviathan: party government in the house**. Berkeley: University of California Press, 1993. 324 p.

FERREIRA, Wesley. Perfil sociopolítico dos membros titulares da comissão da agricultura e reforma agrária do senado federal. **Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, João Pessoa, n. 23, p. 113-138, jul./dez., 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/caos/index>. Acesso em: 31 mar. 2021.

FREITAS, Andréia. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. 150 p.

KREHBIEL, Keith. **Information and legislative organization**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991. 328 p.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua Nova, n. 44, p. 81-106, 1998.

MAINWARING, Scott. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, n. 23/24, p. 25-73, 1993.

MAYHEW, David. **Congress: the electoral connection**. New Haven: Yale University Press, 2004. 194 p.

MULLER, Gustavo. Comissões e partidos políticos na câmara dos deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 371-394, 2005.

NASCIMENTO, Emerson. Os modelos da organização legislativa: distributivo, informacional e partidário. **Revista Política Hoje**, v. 19, n. 2, p. 365-397, 2010.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do poder Executivo. O sistema de comissões no legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, p. 46-67, 2000.

RUBIATTI, Bruno de C. Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como câmara revisora no Bicameralismo Brasileiro. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 23, p. 35-74, 2017.

RUBIATTI, Bruno de C. Organização interna das Casas Legislativas da Argentina, Brasil e México: estratégias individualistas ou reforço da representação partidária? In: MENEZES, Monique; JOHAS, Barbara; PÉREZ, Olívia. (Orgs.). **Instituições políticas e sociedade civil**. Teresina: EDUFPI, 2017a, p. 201-237.

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. DADOS – **Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na câmara dos deputados. DADOS – **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. **Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão**. Curitiba: Appris, 2011. 216 p.

SOUZA E SILVA, Jonatas. A comissão de direitos humanos e legislação participativa (CDH) no senado brasileiro: um estudo sobre sua composição (2005-2018). **Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, João Pessoa, n. 23, jul./dez., p. 79-112, 2019. <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/caos/index>. Acesso em: 31 mar. 2021.

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. São Paulo: EdUSP, 1998. 256 p.

AS AÇÕES DIGITAIS DAS CÂMARAS MUNICIPAIS NA PANDEMIA DE COVID-19: UM ESTUDO DE CASO DE BELÉM, CURITIBA, GOIÂNIA, SALVADOR E SÃO PAULO

Isabele Batista Mitozo¹

Michele Goulart Massuchin²

Paula Andressa Oliveira³

Resumo: A digitalização de ações no âmbito dos Legislativos é uma realidade no mundo, fenômeno que se tornou mais evidente e necessário a partir da deflagração da pandemia de COVID-19, em 2020. Sabe-se, entretanto, que essa inovação é recente e, devido ao ônus, tanto financeiro quanto logístico, de sua implantação, há uma distribuição bastante desigual entre os parlamentos, que afeta, sobretudo, as instituições em nível local. Desse modo, o *paper* apresenta uma análise de como cinco Câmaras Municipais brasileiras mantiveram seus trabalhos, aproveitando-se de ferramentas digitais, no primeiro ano de pandemia de COVID-19 no país: Belém, Curitiba, Goiânia, Salvador, São Paulo. É, portanto, mapeada a divulgação de ações sobre a pandemia por meio dos websites e perfis oficiais em redes sociais, assim como os Sistemas de Deliberação Remota (SDRs) adotados. Pode-se afirmar que as casas utilizaram seus websites e redes digitais no sentido esperado, todavia quase todas tiveram dificuldades na organização dessas informações nos websites e o fluxo de postagens sobre a temática se apresentou mais intenso no Facebook. Quanto aos SDRs adotados, embora todas tenham usado mecanismos digitais, apenas Curitiba e São Paulo tiveram ferramentas sofisticadas, com verificação biométrica para validação de votos dos vereadores.

Palavras-chave: Parlamento digital; Câmaras Municipais Brasileiras; Pandemia de COVID-19.

Abstract: The digitalization of parliamentary actions is a reality around the

- 1 Professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Maranhão (UFMA-Imperatriz). Doutora em Ciência Política (UFPR). E-mail: isabele.mitozo@ufma.br
- 2 Professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Doutora em Ciência Política (UFSCar). E-mail: mimassuchin@gmail.com
- 3 Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: paulaandreolioliveira@gmail.com

world, and a phenomenon that became more evident and necessary since the global declaration of the COVID-19 pandemic, in 2020. However, this is a new innovation and then there is no equality in the adoption of digital mechanisms by parliaments, due to both budgetary and logistical costs, which affects even more local institutions. Thus, this paper analyzes how five Municipal Legislatures in Brazil – Belém, Curitiba, Goiânia, Salvador, and São Paulo – kept their work agenda during the pandemic through digital means in the first year of the crisis. We then map the publicity of actions on the pandemic in the parliaments' websites, social media profiles, and the use of Remote Deliberation Systems (RDS). The results show that the legislatures used their websites and social media as expected, but almost all of them presented difficulties in the organization of the information on the parliaments' actions against the pandemic and the flux of content on the theme was more intense on Facebook. Concerning the RDSs, although all the Houses have used those mechanisms, only Curitiba and São Paulo had highly sophisticated tools, by using biometrical verification to validate the representatives' votes.

Keywords: e-Parliaments; Brazilian local Legislatures; COVID-19 pandemic.

Resumen: La digitalización de los Legislativos es una realidad en el mundo, fenómeno que se ha tornado más evidente y necesario desde que se ha empezado la pandemia de COVID-19, en 2020. Se sabe, sin embargo, que esta innovación es reciente y, debido a los problemas financieros y de logística para su implementación, existe una distribución muy desigual entre los parlamentos, que afecta principalmente a las instituciones a nivel local. Así, este artículo presenta un análisis de cómo cinco parlamentos locales brasileños mantuvieron su trabajo, aprovechando las herramientas digitales, en el primer año de la pandemia COVID-19 en el país: Belém, Curitiba, Goiânia, Salvador, São Paulo. Para el trabajo empírico, se mapea la difusión de acciones sobre la pandemia a través de los sitios web y perfiles oficiales en redes sociales, así como los Sistemas de Deliberación Remota (SDRs). Los resultados indican que los cinco casos utilizaron sus sitios web y redes digitales en el sentido esperado, sin embargo, casi todas tuvieron dificultades para organizar las informaciones en los sitios web. Además, el flujo de publicaciones sobre el tema fue más intenso en Facebook. En cuanto a los SDRs, aunque todos usaban mecanismos digitales, solo Curitiba y São Paulo tenían herramientas sofisticadas, con verificación biométrica para validar los votos de los concejales.

Palabras claves: Parlamento Digital; Parlamentos locales Brasileños; Pandemia de COVID-19.

1 Introdução

A digitalização de ações no âmbito dos Legislativos é uma realidade no mundo, fenômeno que alcançou maior evidência a partir da deflagração da pandemia de COVID-19, em 2020. Sabe-se, entretanto, que essa inovação é recente e, devido ao ônus – tanto financeiro quanto logístico – de sua implantação, há uma distribuição bastante desigual entre os parlamentos, que afeta, sobretudo, as instituições legislativas em nível subnacional. Desse modo, o *paper* apresenta uma análise de como as Câmaras Municipais brasileiras mantiveram seus trabalhos, utilizando ferramentas digitais, no primeiro ano de pandemia de COVID-19.

O desenvolvimento de ações digitais pelos parlamentos é tema da literatura há duas décadas, desde o uso de websites ao desenvolvimento de ferramentas para engajamento público. Essas inovações aparecem a partir de um movimento para a abertura dessas instituições (OPENING PARLIAMENT, 2012), a fim de reverter sua imagem de inacessibilidade (LESTON-BANDEIRA; BENDER, 2013). Somam-se a mecanismos próprios o uso crescente pelos parlamentos das redes sociais digitais para divulgar ações e, eventualmente, interagir com os representados.

No contexto da atual pandemia, testemunharam-se trabalhos de comissões parlamentares e votações ocorrendo remotamente até em casas com ritos tradicionais e próprios de um sistema presencial (como o Parlamento Britânico). Todavia, pode-se observar ainda nesse cenário resistência à utilização do digital ou mesmo falta de estrutura técnica, que não permitiram a alguns legislativos nacionais aplicarem o trabalho remoto de forma online (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2020), o que demonstra que essa realidade para algumas instituições é também uma ficção para outras.

Faz-se necessário, portanto, discutir as disparidades implicadas nesse processo, sobretudo em nível municipal. O presente trabalho analisa o caso das Câmaras Municipais brasileiras, ainda pouco estudadas, o que tem causado uma distorção da percepção acerca do processo brasileiro de digitalização legislativa. Para analisar esse fenômeno em nível local, a pesquisa analisou, no ano de 2020: (1) a utilização dos websites para divulgação de ações sobre a pandemia; (2) os perfis oficiais das casas nas redes Facebook, Instagram, Twitter e YouTube e o foco na COVID-19 em suas publicações; e (3) os Sistemas de Deliberação Remota adotados. A análise considera uma Câmara Municipal de cada região do país, a saber:

Belém (N), Curitiba (S), Goiânia (CO), Salvador (NE), São Paulo (SE).

2 A digitalização das ações dos Legislativos: uma questão de democracia e desigualdades

2.1 O uso do digital em nível municipal

Muitas são as vantagens que os parlamentos podem obter a partir da utilização da internet para a modernização de processos internos, especialmente quanto à ampliação do engajamento público e da transparência (BRAGA; MITOZO; TADRA, 2016). As mudanças que essa nova dinâmica acarreta podem ajudar a reduzir a distância entre mandantes e mandatários, a partir de um melhor entendimento que os cidadãos podem ter acerca do funcionamento dos parlamentos (LESTON-BANDEIRA, 2012), uma das estratégias que buscam aperfeiçoar o relacionamento entre Legislativo e sociedade (BERNARDES, 2010).

Em âmbito local, a comunicação e a divulgação das ações digitais nos Legislativos são ainda mais importantes, pois, enquanto os vereadores são vistos como o resultado das escolhas dos eleitores em meio às regras dos sistemas eleitoral e partidário, as Câmaras Municipais enfrentam descrédito e são lembradas como lugar de negociações clientelistas e manutenção de redutos (SILVA; CHRISTOPOULOS, 2013).

O uso do digital, neste sentido, é relevante para proporcionar ganhos democráticos, além de auxiliar na visibilidade e na construção da imagem política institucional. De modo geral, isso acontece especialmente no Poder Executivo, mas o Legislativo, essencial para a sustentação do sistema democrático, também busca acompanhar o desenvolvimento das tecnologias, criando estratégias similares de comunicação e contato com os cidadãos.

Instituições públicas em geral fazem o uso do digital para tentar garantir a efetividade da comunicação pública. Utilizam-se desses mecanismos para estarem mais presentes na vida dos seus representados, a exemplo do caso da Prefeitura de Curitiba, observado por Prudêncio e Klenk (2016). No caso dos parlamentos, também há um aumento significativo de reflexões sobre seu desenvolvimento de ações digitais, sobretudo, em nível federal e estadual, justificado pelas diversas iniciativas e pelo avanço dos canais de participação (FARIA, 2012; BERNARDES;

LESTON-BANDEIRA, 2016; MITOZO, 2020), ficando claro que, em diversas instâncias, o Legislativo trabalha para tornar suas plataformas digitais mecanismos que contribuam para o aumento da visibilidade.

Em nível local, entretanto, ainda há pouca capilaridade das ações digitais nos Legislativos. Embora as ferramentas de comunicação digital estejam disponíveis para todas as instituições nas esferas municipais, nem sempre estas são utilizadas pelas equipes de comunicação como forma de distribuir informação sobre a gestão, indicando um subaproveitamento da comunicação digital, sobretudo dos websites (COMEL, 2021). O estudo de Comel (2021), ao analisar como os websites das prefeituras municipais contribuem com a transparência não obrigatória, aquela que se dá com auxílio da comunicação cotidiana e não necessariamente pelo portal da transparência, mostra, portanto, que as deficiências em nível local vão para além dos Legislativos.

Costa (2021), trazendo uma análise sobre os Legislativos municipais, nota disparidades da mesma forma que o trabalho supracitado, especialmente no que diz respeito ao baixo índice de transparência encontrado no nível subnacional, o que dificulta a apropriação por parte dos infomediários (como é o caso de jornalistas, por exemplo). Na perspectiva da autora, ainda é necessária uma “expansão das ações de transparência e dados abertos para as casas subnacionais brasileiras” (COSTA, 2021, p. 128), sendo que a estrutura das casas foi considerada como variável explicativa para compreender as diferenças visualizadas.

As redes sociais parecem mecanismos cuja dinâmica de uso é facilitada, mas ainda não são bastante adotadas pelos legislativos locais. Oliveira (2019), em mapeamento realizado no Paraná, mostra que, dos 399 municípios, apenas 130 possuíam perfis ativos no Facebook em 2019, o que equivale a um terço das casas legislativas naquele estado. O cenário da pandemia, no entanto, alterou um pouco a estatística: no final de 2020, 178 municípios tinham perfil na rede, alcançando 44% do total.

Braga e Wisse (2021) comparam os níveis nacional/estadual e municipal e encontram diferenças consideráveis nos próprios websites que já estariam, em tese, mais consolidados. A análise, realizada durante a pandemia, evidencia essas discrepâncias tanto na intensidade de uso das redes sociais quanto na apropriação dos legislativos em relação às possibilidades de atividades remotas e inclusão de material nos websites. Ou seja, nem mesmo em um momento de expansão da digitalização imposta pelo contexto é possível encontrar paridade entre as iniciativas

dos diferentes Legislativos, o que se percebe pelo panorama acerca do uso do digital em 2020 por parlamentos em outros níveis, apresentado a seguir.

2.2 O contexto da pandemia de COVID-19

A utilização de ferramentas digitais pelas instituições parlamentares foi uma ação que se tornou mais popular durante a pandemia, devido às medidas de isolamento social adotadas pelos países como contenção de contágio pelo vírus. Percebe-se, entretanto, que ainda há resistência e/ou falta de preparação das casas legislativas pelo mundo em relação à adoção de ferramentas digitais em seus processos. O levantamento realizado pela União Interparlamentar (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2020) aponta que apenas 54 parlamentos nacionais e 3 supranacionais, dentre os 100 apresentados na referida compilação, utilizaram mecanismos online para sessões remotas. Essa resistência se tornou ainda maior se observados os Legislativos que realizaram votações remotas: apenas 38 casas.

Por outro lado, deve-se ressaltar a maior novidade trazida por esse contexto: o uso desses mecanismos pelos parlamentares. Essa ação era historicamente delegada a consultores e assessores legislativos, devido ao receio que o corpo político tem de um questionamento da legitimidade de sua representação, partindo do princípio de que os cidadãos poderiam enxergar essas ferramentas como meios de praticar uma democracia direta (FARIA, 2012). Todavia, a garantia de segurança e o letramento digital realizado pelos setores técnicos com esses atores políticos, ações fundamentais para gerar maior aceitação dessas inovações (WILLIAMSON, 2020), pode contribuir para a desmistificação do uso de tais mecanismos, que podem ser usados para a melhoria das ações de representação política e reforço de valores democráticos.

O Congresso Nacional brasileiro foi um dos melhores exemplos de uso do digital para o trabalho parlamentar remoto. Tão logo foi declarada a pandemia no país, Câmara dos Deputados e Senado Federal aprovaram, ambas no dia 17 de março de 2020, dispositivos legais para regulamentar sessões e votações online. As duas casas, então, adaptaram ou desenvolveram novos mecanismos para a implantação de seus Sistemas de Deliberação Remota, altamente sofisticados, ou seja, totalmente digitais e online, com dupla verificação por senha e conferência biométrica para registro de frequência e votação. De acordo com Peixoto (2020), a velocidade e a robustez da adoção dessas tecnologias no Congresso se

devem à capacidade técnica e administrativa já existentes, resultantes da preparação gradual e do desenvolvimento de ferramentas digitais para uso dessas casas por mais de duas décadas. Uma prova disso é que a ferramenta utilizada pela Câmara dos Deputados para votação era o Infoleg, aplicativo para acompanhamento das ações da casa pelos cidadãos inaugurado em 2013, adaptado para uso nas sessões remotas.

Tentando seguir os mesmos passos, a maioria das Assembleias Legislativas estaduais adotaram mecanismos totalmente online, tendo algumas replicado os sistemas de Câmara e Senado, como em Goiás. Todavia, já indicando uma disparidade na aplicação de inovações digitais, a Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul adotou em seu sistema de votação o recebimento de votos por meio do aplicativo de mensagens WhatsApp, processo que não garantia a segurança da votação, ou seja, de que o voto havia sido remetido pelo parlamentar (MITOZO, 2020).

Enquanto os parlamentos da esfera estadual e federal do Brasil recorreram às tecnologias para implementarem ações que contribuam para o enfrentamento da pandemia, nos municípios há dificuldades de implementação das próprias sessões das Câmaras, com transmissões online precárias e menor nível de profissionalismo no desenvolvimento de tais estratégias que se encaixam em mecanismos de maior transparência (MASSUCHIN; OLIVEIRA, 2020). É necessário, portanto, perceber não apenas as boas práticas e tomá-las como modelos, mas também as diferenças contidas nesta premissa da digitalização do Legislativo.

3 Metodologia e análise dos dados

3.1 Estratégias metodológicas

O estudo que se apresenta é exploratório e objetiva identificar as características do trabalho remoto relacionado à pandemia de COVID-19 desenvolvido pelas Câmaras Municipais de cinco capitais brasileiras: Belém, Curitiba, Goiânia, Salvador e São Paulo. Elas correspondem aos Legislativos das capitais mais populosas de cada região do país, instâncias do Legislativo sobre as quais há ainda pouca investigação, sobretudo quando se trata do uso do digital. O recorte é o primeiro ano de pandemia, 2020, quando as casas em nível nacional e estadual declararam o estabelecimento de trabalho remoto, inclusive para o corpo político, exigindo-se mudanças nas sessões e na organização interna das instituições.

Os dados recolhidos e analisados podem contribuir com a discussão acerca das desigualdades de digitalização e de como o Brasil vive uma realidade em nível nacional e uma ficção, ao mesmo tempo, quando se trata do nível local, quanto à adoção de práticas digitais pelos parlamentos.

Desse modo, primeiramente, realizou-se um mapeamento das ações digitais das cinco casas em 2020 quanto ao uso dos websites das Câmaras. A fim de analisar este espaço, coletaram-se os dados tanto a partir deles, quanto de documentos e notícias referentes à atuação das casas de leis no contexto da COVID-19. Observou-se, portanto, se os websites⁴ possuíam abas específicas para notícias e ações sobre a pandemia, se havia notícias acerca das sessões remotas ou das demais ações dessas casas em relação à referida crise, entre outros pontos observados.

Para analisar os Sistemas de Deliberação Remota, adotou-se a metodologia utilizada por Mitozo (2020), em seu mapeamento e análise dos Legislativos brasileiros em âmbitos nacional e estadual. Tem-se para a análise, portanto, as seguintes variáveis analíticas binárias: 1) utilização de plenário virtual, 2) voto remoto, 3) aprovação de dispositivos legais a fim de regular a adoção do sistema remoto. Adicionalmente, analisou-se o 4) nível de sofisticação das ferramentas adotadas pelas casas, considerado como: “baixo” – mecanismos analógicos; “médio” – ferramentas digitais básicas, como videoconferência e votação nominal por meio delas; e “alto” – adoção, por desenvolvimento próprio ou contratação, de sistema robusto, cuja validação de frequência e voto fosse realizada mediante senhas e/ou checagem biométrica. Já os dados sobre o uso de redes sociais e das postagens de conteúdo referente a ações sobre a pandemia foram secundários, reunidos a partir do trabalho de Braga e Wisse (2021).

3.2 Sistemas de Deliberação Remota

A análise constatou a utilização de sessões remotas, mas com formatos e níveis de sofisticação diferentes (vide Tabela 1, abaixo) no que diz respeito à presença dos distintos elementos adicionados ao seu funcionamento.

⁴ Sites analisados: Belém: <https://www.cmb.pa.gov.br/>; Curitiba: <https://www.curitiba.pr.leg.br/>; Goiânia: <https://www.goiania.go.leg.br/>; Salvador: <http://www.cms.ba.gov.br/>; São Paulo: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/>

Tabela 1 - Características do trabalho remoto das Câmaras

Câmara	Plenário digital	Voto remoto	Dispositivos legais	Sofisticação
Belém	Sim	Sim	Sim	Média
Curitiba	Sim	Sim	Sim	Alta
Goiânia	Sim	Sim	Não	Média
Salvador	Híbrido	Sim	Não	Média
São Paulo	Sim	Sim	Sim	Alta

Fonte: Elaboração das autoras.

Pode-se constatar que a Câmara Municipal de Belém adotou, a partir de 07 de abril de 2020, a realização de “Sessões Virtuais”, regulamentadas pela Resolução 010/2020, de 07 de abril daquele ano. Foi utilizado para essas sessões o aplicativo *Zoom Meetings*, por meio do qual também eram realizadas as votações e a aferição da frequência dos vereadores, verbalmente. Isso mostra que, apesar de totalmente digital, houve uma sofisticação média dessas ferramentas, uma vez que não houve uso de senhas ou conferência biométrica para o voto de cada parlamentar.

A Câmara Municipal de Curitiba investiu em ações digitais, o que vinha acontecendo pouco antes, mas foi acelerado a partir da deflagração da pandemia no Brasil e adoção necessária de sessões remotas. O Ato da Mesa 03/2020 instaurou o Sistema de Deliberação Remota, que consistia tanto na utilização de programa de videoconferência para os debates quanto de um aplicativo, em que se coletava a frequência dos vereadores e por meio do qual eles votavam remotamente. O sistema foi contratado de uma empresa e contava com biometria, garantindo maior segurança do voto realizado por cada vereador.

Em Goiânia, a Câmara aprovou a utilização de sessões remotas com votação a partir de ofício de um dos vereadores, em 24 de março de 2020, que resultou um acordo entre parlamentares, não havendo, portanto, alteração ou adendo para o regimento vigente naquele Legislativo. Apenas a partir da metade de abril daquele ano, após a parada dos trabalhos por quase um mês e meio após a decretação de pandemia no país, a referida Câmara passou a realizar sessões remotas por meio de videoconferência e, assim como o Legislativo de Belém, utilizou-se dessas sessões para realizar nominalmente a chamada e as votações.

A Câmara de Salvador adotou sessões híbridas somente após quase um mês de suspensão total das sessões, decidida no plenário em 18/03/2020,

permitindo o trabalho remoto apenas para vereadores no grupo de risco ou com sintomas da doença. Não houve mudanças legais no regimento para legalizar as sessões, nem qualquer documento que regulamentasse as sessões virtuais. Os parlamentares em casa participavam por meio de videoconferência e votavam nominalmente por esse dispositivo.

Quanto a São Paulo, a Câmara da cidade já possuía investimento anterior à pandemia em mecanismos online, inclusive no desenvolvimento de um plenário virtual em vigor desde maio de 2019⁵. A instituição possuía, portanto, um sistema sofisticado de deliberação remota, tendo legalizado esse procedimento para reuniões plenárias na Resolução da CMSP nº 3, de 17 de março de 2020. As sessões passaram a acontecer remotamente a partir de 25 de março, com votações realizadas por meio de aplicativo conectado ao sistema da casa.

Vale ressaltar que, quanto à sofisticação das ferramentas, nenhum Legislativo utilizou recursos analógicos, o que é uma característica positiva, que tenta acompanhar as casas de leis em nível nacional e estadual, que adotaram apenas mecanismos digitais para os trabalhos remotos (MITOZO, 2020). Esse é um ponto importante, tendo em vista que alguns parlamentos pelo mundo, como a Irlanda e a República Democrática do Congo, não adotaram o digital, realizando votação remota por meio de SMS e ligação telefônica (WILLIAMSON, 2020).

3.3 Websites

Os websites são espaços consolidados na relação entre órgãos públicos e cidadãos (CETIC, 2020) e, por isso, busca-se entender como estes espaços são usados ao longo da pandemia. Comparando os casos analisados, Goiânia e Belém apresentaram o pior desempenho entre as Câmaras Municipais observadas e isso se deve tanto pela ausência de conteúdo sobre o assunto quanto pela dificuldade de encontrar as informações.

De forma direcionada, o portal da Câmara de Goiânia possui apenas um banner informando sobre a prevenção do vírus, na página inicial. Ao clicar no link, vê-se uma peça simples (em pdf.), sem qualquer informação

5 Originalmente, a plataforma era usada “para a votação de projetos de menor impacto, como homenagens, denominações de logradouros e datas comemorativas”. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/em-sessao-virtual-camara-aprova-pl-que-libera-recursos-municipais-para-combater-coronavirus/>. Acesso:12/04/2021.

aprofundada e atualizada sobre a situação, seja no âmbito nacional ou mesmo local. Em relação à atuação do Legislativo, é necessário fazer uma longa busca até encontrar as medidas que a instituição tomou durante o primeiro ano da crise. No website, não há um espaço específico para publicações e arquivamento das sessões remotas ou demais ações da casa, como medidas específicas, leis aprovadas etc. As notícias acerca da crise sanitária estão distribuídas aleatoriamente entre as demais publicações.

Após buscar notícias em meio a tantas outras, encontra-se material disponível, a exemplo de notícia sobre a realização de audiência pública virtual sobre Plano Diretor⁶ ou da inauguração de sessões virtuais pelo parlamento⁷. Isto é possível na aba de pesquisa do site, com palavras-chaves relacionadas ao assunto (coronavírus, COVID-19, pandemia, por exemplo). Os resultados mostram o lançamento de gabinete virtual por uma parlamentar e a suspensão de atividades presenciais também, o que denota algum tipo de atividade voltada à pandemia. Há exemplos de audiências públicas para debater problemas na saúde pública durante a pandemia e tratamento para COVID-19, no entanto são ações que só aparecem a partir de busca na página. Assim, pode-se afirmar um subaproveitamento da ferramenta, uma vez que há ações da Casa Legislativa, mas com divulgação precária, sem explorar a primeira página e locais específicos que pudessem reunir a atuação da Câmara e as mudanças em seu cotidiano.

Na Câmara de Belém, não há espaço específico para abordar a pandemia. O foco está nas notícias sobre o enfrentamento à crise, mas em menor grau comparativamente aos demais parlamentos analisados. Ademais, no mesmo modelo de Goiânia, os atos estão dispersos juntamente com outras divulgações cotidianas. Conforme busca no website, por meio de palavras-chave como coronavírus, covid, sessões remotas, plenário virtual e sistema remoto, as notícias relacionadas à COVID-19 são sobre o debate em relação às medidas de enfrentamento ao vírus⁸ e volta de atividades semipresenciais⁹, mas sem espaço próprio no site, o que torna invisível a atuação da casa.

6 Disponível em: <https://www.goiania.go.leg.br/sala-de-imprensa/noticias/realizada-audiencia-publica-virtual-sobre-o-novo-plano-diretor-1>. Acesso: 11/04/2021.

7 Disponível em: <https://www.goiania.go.leg.br/sala-de-imprensa/noticias/ccj-inaugura-sessoes-virtuais-na-camara-de-goiania-1/>. Acesso: 11/04/2021.

8 Disponível em: <https://www.cmb.pa.gov.br/vereadores-debaterem-sobre-as-edidas-de-enfrentamento-ao-coronavirus-na-capital/>. Acesso: 11/04/2021.

9 Disponível em: <https://www.cmb.pa.gov.br/cmb-retorna-com-as-atividades-semi-presencias/>. Acesso: 11/04/2021.

No caso da Câmara de Salvador, não há qualquer menção explícita na primeira página sobre as ações da instituição durante a pandemia. A única forma de encontrar informações é pela busca no site dos termos COVID-19, pandemia e coronavírus. Uma característica das publicações, no entanto, é de notícias focadas nos vereadores e menos em ações efetivas da instituição, como se pode exemplificar pela notícia “Odiosvaldo elogia inauguração de unidade de saúde em Itapuã”, publicada em abril de 2020. Há alguns poucos casos de divulgação de audiências públicas relacionadas ao contexto da pandemia e da proposição de projetos, tais como isenção de IPTU. Porém, não há qualquer organização do site para que essas decisões sejam reunidas para os cidadãos.

A Câmara de Curitiba, por outro lado, disponibiliza no portal da instituição um espaço específico para notícias relacionadas à pandemia de COVID-19¹⁰ e isso diferencia sua atuação em relação às demais citadas. O acesso é fácil e simples, bastando clicar em um banner no espaço superior do site – com muito efeito – logo na abertura. Na página direcionada, o campo inicial traz um resumo sobre as ações do parlamento durante a pandemia, passando pela questão de investimentos para o funcionamento das sessões plenárias e comissões virtuais, até sobre as proposições relacionadas à crise sanitária. Ao lado, há dois vídeos com notícias sobre a atuação da casa no período. No meio da página, são disponibilizados dados sobre a produção da Câmara. O espaço – apresentado por meio de ícones/*inserts* – menciona de forma dinâmica os números atualizados de sessões plenárias remotas, reuniões de comissões, valores economizados pelo parlamento, projetos de lei e requerimentos à prefeitura.

Na sequência, na mesma página, apresentam-se os esforços do parlamento em um campo com notícias relacionadas ao trabalho da Câmara no enfrentamento da COVID-19. O campo é dividido em seis subcategorias: 1) monitoramento da situação em Curitiba, a exemplo da prorrogação da bandeira laranja no município. 2) matérias sobre combate ao contágio em âmbito interno, como a inserção do teletrabalho para os servidores; 3) publicações sobre a articulação do parlamento com a sociedade civil, comum aos debates e proposições sobre a volta às aulas presenciais; 4) publicações sobre trabalho parlamentar geral; 5) esforços para retomada da economia no contexto da pandemia, como projetos de lei que preveem a isenção de impostos; 6) matérias com homenagens às

10 Disponível em: <https://www.curitiba.pr.leg.br/institucional/combate-a-covid-19>. Acesso: 12/04/2021.

vítimas da pandemia. No final da página, há um campo em que é possível acompanhar os atos administrativos e despesas relacionadas ao período e um link para todas as notícias sobre a pandemia.

Similar a Curitiba, o site da Câmara de São Paulo também possui espaços específicos para identificar ações institucionais ao longo da pandemia. Embora com menor destaque, na primeira página há dois banners: um sobre normas legais e outro sobre medidas administrativas sobre a COVID-19. O acesso para uma nova página indica todos os decretos do período, sobre vacinação, retorno às aulas etc. São mais de 100 itens em ordem cronológica, no caso de normas legais. Já no caso do banner sobre medidas administrativas, a página é bastante completa.

A página inicial tem um breve texto explicando a atuação e a preocupação da instituição com o contexto, mostrando que as atividades passaram a ser remotas. Há também preocupação em indicar as mudanças ocorridas ao longo da crise por meio de uma linha do tempo com os principais atos da mesa diretora. Todos os atos citados na linha do tempo sobre as decisões da instituição também estão disponíveis. Na sequência, o texto indica as ações modificadas com a pandemia: Transmissões de todas as atividades legislativas pela TV Câmara e Redes Sociais como o YouTube, Facebook e Twitter; Jornal da Câmara com edição diária desenvolvida remotamente, cobertura cotidiana das Atividades Legislativas através do Portal da Câmara e Redes Sociais, *newsletter* Boletim Covid-19 e audiências virtuais. Por fim, ressalta-se a criação do hot site “Coronavírus - Combate a COVID-19”¹¹. Há, ainda, dois vídeos explicativos sobre o que se denominam como fase um e fase dois das ações da Câmara para a retomada gradual das atividades presenciais. As medidas de austeridade também foram consideradas pela Câmara e divulgadas neste espaço.

O ponto que mais diferencia SP do caso de Curitiba é a criação de um site específico com informações oficiais e verificadas sobre as ações propostas pelos vereadores, que, a partir de diversos projetos de lei, têm ajudado no combate à pandemia. O objetivo é combater a desinformação e, por isso, essas informações são organizadas em site específico. A primeira página do site, além dos menus, traz lista organizada de notícias sobre a COVID-19 que envolviam o parlamento e links para alguns comitês¹². Esse é o caso da notícia “Câmara de SP aprova liberação de mais R\$ 10 mi

11 Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/coronavirus/acoes-da-camara-no-combate-ao-covid-19/>. Acesso: 12/04/2021.

12 Embora haja links, eles levam a uma página não encontrada.

contra o coronavírus”. O hotsite repete algumas informações que estavam no site da Câmara, como os decretos organizados na aba legislação. Na aba sobre dúvidas, por outro lado, há dicas de como evitar contágio, sintomas e demais informações sobre a doença. Há também um espaço para dicas, com link sobre como ir a museus sem sair de casa, como se prevenir no transporte público, organização do tempo e saúde mental.

Chama a atenção, ainda, haver conteúdos para serem compartilhados, inclusive via WhatsApp. São produções de *cards* e artes, além de podcasts da webrádio da Câmara. Por último, foram criados dois menus: um sobre a vacinação com notícias específicas da campanha e outro sobre a renda básica, com notícias e calendário.

No geral, percebe-se que há um entrave de entrada para chegar às informações sobre as ações da pandemia, que é o próprio mecanismo de busca dos websites. Isso acontece em muitas Assembleias Legislativas (BRAGA; MITOZO; TADRA, 2016), e se repete na maioria dos casos aqui analisados.

3.4 Redes sociais digitais

Em relação ao uso de redes sociais no contexto da pandemia, já havia sido constatado por Braga e Wisse (2020) que as casas legislativas lançaram mão desse recurso durante a pandemia. Nos Legislativos em foco neste trabalho, entretanto, pode-se observar que quase todos se utilizaram das quatro redes mais usadas pelo público adulto no país para divulgação de ações contra o COVID-19: Facebook, YouTube, Twitter e Instagram¹³. Apenas a Câmara Municipal de Goiânia não usou todas as redes, dispensando o uso do Instagram.

No entanto, vale ressaltar que esse cenário das capitais é distinto daquele dos municípios de pequeno e médio porte, como identificou Oliveira (2019) no caso do Paraná, em que nem mesmo o Facebook chegou a todos os legislativos locais. Em relação às capitais discutidas neste texto, o maior fluxo de postagens dessas casas aconteceu por meio da rede Facebook, o que se destaca, a seguir.

13 Dados do Pew Research Center (2020), sobre usuários de mídias sociais no Brasil, indicam que estas são as principais redes sociais utilizadas: YouTube (82%), Facebook (76%), Instagram (61%) e Twitter (32%), juntamente com o aplicativo WhatsApp (83%). Além disso, 66% da população brasileira está nas redes sociais, conforme relatório “Digital 2020 - We are Social”.

Tabela 2 - Postagens com menção à pandemia, no período de 26.02 a 01.09.2020

Câmara Municipal	Facebook	% em relação ao total de postagens	Total de postagens
Belém ¹⁴	26	33,8%	77
Curitiba ¹⁵	78	33,9%	230
Goiânia ¹⁶	24	17,1%	140
Salvador ¹⁷	103	48,8%	211
São Paulo	153	25,2%	607

Fonte: Braga; Wisse (2021).

De acordo com Braga e Wisse (2020), em relação à utilização do Facebook como ferramenta de comunicação sobre o combate à pandemia, Goiânia apresentou o 5º pior desempenho e Belém, o 6º entre todas as Câmaras Municipais de capitais do país. São Paulo, por outro lado, apresentou em seu perfil nessa rede um dos maiores fluxos de postagens acerca de suas ações em relação à pandemia entre as casas municipais, tendo postado mais sobre essa temática que a Assembleias Legislativa do Estado de São Paulo. Salvador também esteve entre as Câmaras que mais postaram acerca da pandemia, tanto em relação às demais casas quanto em relação a todos os seus posts (quase 50% do total abordavam a temática), enquanto Curitiba apresentou número mediano de postagens em relação às Câmaras de capitais.

3 Parlamento digital no Brasil: conclusões sobre realidade e ficção

A partir dos achados deste trabalho, comparados àqueles de pesquisas que analisaram outros parlamentos (FARIA, 2012; MITOZO, 2020; BRAGA; WISSE, 2021; MASSUCHIN; OLIVEIRA, 2020), podem-se constatar diferenças intrínsecas ao uso das tecnologias digitais, quando se consideram os níveis nacional e subnacional, especialmente no caso das Câmaras Municipais brasileiras. Se, por um lado, o país alcança nível altíssimo de digitalização na Câmara Federal e no Senado, isso não significa que esse desempenho possa ser reproduzido por outros órgãos em escala municipal.

14 Disponível em: <https://www.facebook.com/CamaradeBelem/>. Acesso: 10/04/2021.

15 Disponível em: <https://www.facebook.com/CamaraCuritiba>. Acesso: 10/04/2021.

16 Disponível em: <https://www.facebook.com/camaragyn>. Acesso: 10/04/2021.

17 Disponível em: <https://www.facebook.com/camaradesalvador>. Acesso: 10/04/2021.

As explicações para tais diferenças consistem, principalmente, nos quesitos pessoal e financeiro. Diferentemente das casas legislativas nacionais, que contam com equipes de comunicação e tecnologia há décadas, este cenário não é a realidade dos municípios que, em diversos casos, possuem um único assessor para todas as atividades realizadas no Legislativo. Isso se relaciona aos pontos identificados por Peixoto (2020) – responsividade, capacidade administrativa e capacidade digital –, que, nessas casas, em nada se comparam à estrutura do Congresso Nacional. No nível municipal, mesmo o processo de midiaticização dos Legislativos ocorre de forma diferente e tais ferramentas não são compartilhadas por todos os parlamentos, realidade está distante dos municípios, nos quais as transmissões são novidade (BARRETO, 2018).

Essa digitalização precária se confirma a partir da análise aqui realizada, que constata diversos problemas no provimento de informações acerca da pandemia, principal assunto em pauta durante todo o ano de 2020, por meio dos canais online das casas estudadas. As diferenças percebidas na adoção de sistemas para deliberação remota demonstram que, apesar de todas as instituições analisadas terem realizado sessões e votações remotamente, utilizando-se de mecanismos digitais, nem todas se preocuparam com uma legalização dessas atividades, ou com transparência, segurança e auditabilidade do sistema, fatores importantes para a própria credibilidade do uso do digital perante os parlamentares (WILLIAMSON, 2020).

Os websites, fontes básicas de informação sobre as casas e primeiras ferramentas digitais adotadas por essas instituições, foram utilizados para facilitar a busca do cidadão pelas ações de combate à pandemia no país em apenas duas das Câmaras analisadas: Curitiba e São Paulo. A Câmara de Salvador, mesmo que tenha se utilizado da rede Facebook mais que todas as outras casas para postar informações sobre a pandemia, não tinha nesses posts a divulgação de links para notícias acerca das ações da casa. Desse modo, não se pode afirmar que o uso intenso de redes sociais por essas Câmaras almeje, realmente, abrir esses Legislativos aos representados (LESTON-BANDEIRA; BENDER, 2013).

Constata-se, portanto, ao comparar os cenários, um misto entre a realidade bem desenvolvida de parlamento digital na Câmara Federal e no Senado, de um lado, e as deficiências expressadas no âmbito municipal, de outro. A criação de ferramentas digitais para facilitar o trabalho dos parlamentos e abrir essas instituições aos cidadãos é, sem dúvidas, uma

realidade no âmbito nacional, exemplo de inovação inclusive para outros países, mas uma ficção para quase todos os 5570 municípios brasileiros, mesmo que neles o digital ocupe espaço fundamental por haver menos aparatos da comunicação tradicional e necessidade de reconstrução da imagem das instituições legislativas.

Referências

ANDREY Azeredo consegue aprovação de requerimento... Câmara Municipal de Goiânia, 2020. Disponível em: <https://www.goiania.go.leg.br/sala-de-imprensa/noticias/andrey-azeredo-requer-realizacao-de-sesses-remotas-na-camara> (Acesso: 10/04/2021).

BARRETO, Rachel Cardoso. Mdiatização do Parlamento: reflexões a partir das transmissões ao vivo do Plenário. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v.20, n.33, p. 11-28, 2018.

BERNARDES, Cristiane B., **Política, institucional ou pública?** Uma reflexão sobre a mídia legislativa da Câmara dos Deputados. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política da UERJ) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ.

BERNARDES, Cristiane Brum; BANDEIRA, Cristina Leston. Information vs Engagement in parliamentary websites – a case study of Brazil and the UK. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 24, n. 59, p. 91-107, 2016.

BRAGA, Sérgio; MITOZO, Isabele; TADRA, Júlia. As funções desempenhadas pelos websites parlamentares brasileiros e o papel dos programas educativos. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 37, n. 136, p.793-819, jul./set. 2016.

BRAGA, Sérgio; WISSE, Fernando. Repertórios de ação dos parlamentos digitais brasileiros durante o enfrentamento da pandemia. **E-legis**, Brasília, Edição especial, p. 36-56, mar/2021.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. **Resolução Nº 010**, de 07 de abril de 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Ato da Mesa 03/2020**, de 26 de março de 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Resolução da CMSP nº 3, de 17 de março de 2020**. Disponível em: <https://app-plpconsulta-prd.azurewebsites.net/Forms/MostrarArquivo?ID=2119&TipArq=1> (Acesso:

11/04/2021).

CETIC.BR. **Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação - TIC Governo Eletrônico 2020**. Disponível em: <https://www.cetic.br/pesquisa/governo-eletronico/publicacoes/>. Acesso em: 13 abr 2021.

COMEL, Naíza. **Transparência na casa do cidadão: uma avaliação dos websites de prefeituras da Região Sul do Brasil**. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal do Paraná, 2021.

COSTA, Gabriella da. **Transparência e Dados Abertos no Ecosistema Legislativo Brasileiro: Do desempenho dos Legislativos às apropriações pelos Infomediários**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas. Universidade Federal da Bahia, 2021. 157p.

FARIA, Cristiano F. S. **O Parlamento aberto na era da internet: Pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?** Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **Country compilation of parliamentary responses to the pandemic**. 2020. Disponível em: <https://www.ipu.org/country-compilation-parliamentary-responses-pandemic>. (Acesso: 10/04/2021).

KLENK, L; PRUDENCIO, Kelly. A comunicação das prefs: Facebook como instrumento para a democracia digital? In: VII Seminário Nacional Sociologia e Política, 2016, Curitiba. **Anais...** 2016.

LESTON-BANDEIRA, Cristina (2012). Towards a trustee model? Parliamentary representation in the internet era: the Portuguese case. **Parliamentary Affairs**, v. 65, n. 2, p. 425-447.

LESTON-BANDEIRA, Cristina; BENDER, David. How deeply are parliaments engaging on social media? **Information Polity**, v.18, p. 281-297, 2013.

OLIVEIRA, Paula A.; MASSUCHIN, Michele G. Comunicação pública dos legislativos municipais conectados: accountability, transparência e proximidade com os cidadãos nas redes sociais. In: **XXIX Encontro Nacional da COMPÓS**, 2020, Campo Grande: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação (COMPÓS), 2020.

MITOZO, Isabele. A utilização de sistemas deliberativos remotos pelas

Assembleias Legislativas brasileiras durante a pandemia de Covid-19: características e prospectos. **Revista do Legislativo Paranaense**, Curitiba, n. 4, p. 9-24, 2020.

NEWMAN, N. et al. **Reuters Institute Digital News Report 2020**. 2020.

OLIVEIRA, Paula A. Legislativo em rede: uma proposta de análise empírica sobre apropriação das câmaras municipais paranaenses no Facebook. In: Workshop Comunicação e Comportamento Político, Mídia e Opinião Pública, 3., 2019, Curitiba. **Anais eletrônicos...** Curitiba: 2019. p. 57-68 Disponível em: https://issuu.com/workshop-ccpnmop/docs/anais3workshopcpop_2019.

OPENING PARLIAMENT. **Declaration of Parliamentary Openness**. 2012. Disponível em: www.openingparliament.org/declaration. (Acesso: 13/04/2021).

PEIXOTO, Tiago. **Virtual parliaments in Times of Coronavirus: Flattening the Authoritarian Curve?** 2020. Disponível em: <https://democracyspot.net/2020/04/21/virtual-parliaments-in-times-of-coronavirus-flattening-the-authoritarian-curve/>. (Acesso: 13/04/2021).

SILVA, Victor Pereira; CHRISTOPOULOS, Tania. Comunidades Virtuais de Aprendizagem e de Prática: Um Estudo de Caso do Interlegis – A Comunidade Virtual do Poder Legislativo. In: Encontro de Administração da Informação, 2., 2009, Recife. **Anais...** Recife: Anpad, 2009. p. 1-16.

WILLIAMSON, Andy. **How are parliaments responding to the coronavirus pandemic?** Hansard Society Blog, 2020. Disponível em: <https://www.hansardsociety.org.uk/blog/how-are-parliaments-responding-to-the-coronavirus-pandemic> (Acesso: 13/04/2021).

RENDA MÍNIMA: UMA METODOLOGIA PARA DEFINIÇÃO DE SEU VALOR¹

Luciano Irineu de Castro²

Resumo: Programas de garantia de renda mínima têm sido considerados ou propostos durante décadas (ou até mesmo séculos), mas o apoio a tais programas parece ter aumentado recentemente. Mesmo assim, ainda há resistências e dificuldades a sua implementação. Uma das dificuldades diz respeito à definição de seu valor. Em geral, argumenta-se que o valor deveria ser suficiente para “viver de forma razoável e com liberdade”, mas isso não define um valor objetivo. Este artigo propõe uma metodologia para definir o valor da renda mínima, fundamentada no que chamamos de equidade intergeracional. Este princípio requer que se apliquem as regras fiscais atuais a todas as gerações futuras. Seguindo-o, chega-se a uma estimativa de “patrimônio líquido social”, que pode ser convertido em dividendo para cada cidadão. A ideia também fornece uma maneira de avaliar os efeitos de longo prazo de políticas fiscais como benefício adicional.

Palavras-chave: Renda mínima; contabilidade intertemporal; regras fiscais.

Abstract: Minimum income guarantee programs have been considered or proposed for decades (or even centuries), but support for such programs appears to have increased recently. Even so, there are still resistances and difficulties in its implementation. One of the difficulties concerns the definition of its value. It is generally argued that the value should be sufficient to “live reasonably and freely”, but this does not lead to an objective figure. This article proposes a methodology to define the value of the minimum income, based on what we call intergenerational equity. This principle requires that current fiscal policy rules apply to all future generations. Following it, an estimate of “social equity” is arrived at, which can be converted into a dividend for each citizen. The idea also provides a way to assess the long-term effects of fiscal policies as an added benefit.

Keywords: Minimum income; intertemporal accounting; fiscal policy.



¹ Agradeço a Mauricio Bugarin e Fabiano P. Schwartz por comentários e sugestões.

² Professor, University of Iowa e IMPA. E-mail: luciano@impa.br

Resumen: Los programas de garantía de ingresos mínimos se han considerado o propuesto durante décadas (o incluso siglos), pero el apoyo a tales programas parece haber aumentado recientemente. Aun así, aún existen resistencias y dificultades en su implementación. Una de las dificultades se refiere a la definición de su valor. Generalmente se argumenta que el valor debería ser suficiente para “vivir de manera razonable y libre”, pero esto no define un valor objetivo. Este artículo propone una metodología para definir el valor de la renta mínima, a partir de lo que llamamos equidad intergeneracional. Este principio requiere que las normas fiscales vigentes se apliquen a todas las generaciones futuras. A continuación, se llega a una estimación de “equidad social”, que se puede convertir en un dividendo para cada ciudadano. La idea también proporciona una forma de evaluar los efectos a largo plazo de las políticas fiscales como un beneficio adicional.

Palabras clave: Renta mínima; contabilidad intertemporal; reglas fiscales.

1 Introdução

A ideia de fazer transferências para pessoas economicamente carentes tem uma longa história. Versões dessa ideia foram defendidas por Charlier (1848); Cole (1953); Condorcet (1775); Fourier (1835); Meade (1935); Mill (1848); More (1516); Paine (1797); Russell (1918); Vives (1526), etc. No Brasil, Suplicy (2002) foi uma influência importante.

Um programa de renda mínima consiste na transferência periódica de valores monetários a todos os indivíduos de uma determinada unidade política, sem nenhuma condicionalidade ou requisito de trabalho (“BIEN”, 2021).

Apesar de ter ficado adormecida por algumas décadas, a discussão sobre o estabelecimento de uma renda mínima voltou a tomar impulso nos últimos anos. Vários países vêm realizando experimentos com o conceito (HANNA; OLKEN, 2018; WIDERQUIST, 2018). Muitos novos livros foram escritos sobre o tema, como por exemplo Sheahan (2012); van Parijs e Vanderborght (2017); Yang (2018). Até mesmo economistas austríacos, tipicamente contra programas que promovam intervenções governamentais, parecem apoiar tal programa (NELL, 2013).

A maioria desses autores defende sua ideia em termos de preocupação com os mais frágeis no aspecto econômico. Tais preocupações são centrais em posicionamentos à esquerda no espectro político, mas também

encontram receptividade na direita, como mostra seu propositor mais ilustre nesse campo: Milton Friedman. De fato, o argumento de Friedman é baseado na externalidade negativa da pobreza.³

Mesmo com apoio tanto na esquerda como na direita, a ideia não foi ainda largamente adotada. De fato, mesmo quando submetida à consulta popular, tem sido rejeitada. Por exemplo, uma proposta de renda mínima foi rejeitada por 77% dos votos na Suíça (GLOBO, 2016). Isso sugere que há algumas dificuldades com as propostas atualmente consideradas.⁴ Há algumas diferenças potencialmente relevantes entre as propostas concebidas, com diferentes nomes: Renda Mínima Universal – Universal Basic Income (UBI); imposto de renda negativo – Negative Income Tax (NIT); garantia de renda básica – Basic Income Guarantee (BIG), Social Dividend (LANGE; TAYLOR; LIPPINCOTT, 1938) e Freedom Dividend (YANG, 2018). Há argumentos a favor e contra a adoção de um programa de renda mínima. Entre os principais problemas estão o efeito sobre a oferta de trabalho (pode provocar uma redução dessa oferta) e os custos de um programa como esse.

Este artigo não discute a questão de se o programa é vantajoso ou se deveria ser implementado ou não. Ou seja, não entramos no debate (por certo muito relevante) sobre as questões econômicas, sociais, jurídicas e até morais que a introdução de um programa de renda mínima suscita. Nosso foco está na definição do valor do benefício, *se* o programa vier a ser adotado. A questão é relevante porque a considerável maioria dos textos mencionados acima apenas argumenta que o valor da renda mínima deveria ser *adequado* para propiciar segurança, liberdade e uma vida com condições aceitáveis, mas tais critérios não levam a uma metodologia objetiva para definir seu valor. Aparentemente, entende-se que a fixação do valor da renda mínima deveria ser uma decisão puramente política. No entanto, isso pode se tornar uma fonte de resistência à ideia. O problema é que a

3 Veja-se : “It can be argued that private charity is insufficient because the benefits from it accrue to people other than those who make the gifts- again, a neighborhood effect. I am distressed by the sight of poverty; I am benefited by its alleviation; but I am benefited equally whether I or someone else pays for its alleviation; the benefits of other people’s charity therefore partly accrue to me. To put it differently, we might all of us be willing to contribute to the relief of poverty, provided everyone else did. We might not be willing to contribute the same amount without such assurance. In small communities, public pressure can suffice to realize the proviso even with private charity. In the large impersonal communities that are increasingly coming to dominate our society, it is much more difficult for it to do so.” (FRIEDMAN, 1962)

4 (FRANCESE; PRADY, 2018) apresenta uma comparação sucinta de algumas alternativas que foram propostas por intelectuais ao longo do tempo.

discricionariedade de critérios deixa aberta a porta ao aumento arbitrário de tais valores e pode tornar-se elemento de manipulação política. Como discutiremos em mais detalhe na Seção 2, esse risco preocupava Milton Friedman, um dos proponentes do instituto.

Este artigo propõe uma metodologia de definição do valor da renda mínima. A principal ideia é pensar no problema desde um ponto de vista intertemporal. Sendo que as pessoas no futuro pagarão impostos e receberão também transferências do governo, deve-se assumir um tratamento equânime entre as gerações, atribuindo-lhes as mesmas transferências para e do governo. Mais especificamente, as regras *fiscais* devem ser assumidas iguais para as gerações do futuro e do presente. Ao aplicar esse princípio de equidade intergeracional, obtemos um valor que pode ser entendido como um dividendo de valor constante e perpétuo, que é pago anualmente a cada uma das gerações, presentes e futuras. O valor desse dividendo (levando em conta todo o fluxo de caixa futuro do governo) é o que propomos como sendo o valor razoável de um programa de renda mínima. A adoção dessa definição permite esperar diversas vantagens do ponto de vista político e econômico.

A perspectiva intergeracional mencionada acima foi bastante explorada por L. J. Kotlikoff e co-autores (KOTLIKOFF, 1988), (AUERBACH; KOTLIKOFF, 1987) e (AUERBACH; GOKHALE; KOTLIKOFF, 1994). Estes autores propuseram o conceito de “contabilidade intergeracional” para lidar com a questão fiscal. O cálculo que propomos adota uma metodologia semelhante, com pequenas modificações em relação à proposta por esses autores. Discutiremos tais diferenças na Seção 3, após detalharmos a metodologia proposta. De qualquer forma, este artigo pode ser visto como uma contribuição à agenda de pesquisa de contabilidade intergeracional, tratando de propor um número que sirva de indicação de política fiscal. O valor calculado como proposto aqui poderá servir de método objetivo de avaliação da política fiscal. Aliás, essa aplicação não depende e vai além da questão da definição da renda mínima.

O desenvolvimento deste artigo está organizado da seguinte forma. A Seção 2 discute alguns dos problemas advindos da falta de um princípio ou metodologia para fixar o valor da renda mínima. A Seção 3 introduz a metodologia que propomos. A Seção 4 discute aspectos econômicos, sociais e políticos esperados da implementação da proposta. A Seção 5 apresenta considerações finais. Um curto apêndice contém a demonstração de um dos resultados teóricos do artigo.

2 O problema da arbitrariedade do valor

Talvez o mais importante problema para implantar um programa de renda mínima seja seu impacto fiscal. Essa questão será central em nossa metodologia, mas há outros aspectos a considerar.

Uma das críticas mais sutis à renda mínima diz respeito aos aspectos ético-filosóficos e políticos dessas transferências. Por um lado, pode-se perguntar se os ricos devem mesmo ser obrigados a transferir parte de sua renda aos mais carentes. Embora isso possa obedecer a noções de equidade ou busca de igualdade social, haveria possivelmente uma violação da propriedade privada e da liberdade dos mais ricos. Em particular, eles poderiam fazer tais doações de forma espontânea. De qualquer forma, mesmo sem nos subscrevermos a esta preocupação filosófica, há outras considerações práticas e políticas ainda mais relevantes.

Uma das preocupações recorrentes é a de que, uma vez que se comece a fazer transferências dos muito ricos para os muito pobres, o passo seguinte seria transferir dos ricos para os pobres; depois, dos mais ou menos ricos para os mais ou menos pobres, e finalmente dos de classe média alta para os de classe média baixa. Ou seja, poder-se-ia caminhar para extremismos de igualdade que se parecem muito a socialismo. Possivelmente esta perspectiva seja inclusive atraente para alguns, mas tende a amedrontar muitos. A grande questão, frisamos, é *não saber onde parar* quando se elege esta direção.

O receio com esta possibilidade foi expresso por Milton Friedman, que parece simplesmente “esperar que não aconteça”:

The major disadvantage of the proposed negative income tax is its political implications. It establishes a system under which taxes are imposed on some to pay subsidies to others. And presumably, these others have a vote. There is always the danger that instead of being an arrangement under which the great majority tax themselves willingly to help an unfortunate minority, it will be converted into one under which a majority imposes taxes for its own benefit on an unwilling minority. Because this proposal makes the process so explicit, the danger is perhaps greater than with other measures. I see no solution to this problem except to rely on the self-restraint and good will of the electorate. (FRIEDMAN, 1962, p. 194)

Uma preocupação similar foi expressa por F. A. Hayek, quando discutia o abandono da taxaço proporcional a constatando que as transferências passaram a ser definidas unicamente por força política: “(...) What these figures (and the similar data for other countries) clearly show is not only that, once the principle of proportional taxation is abandoned, it is not necessarily those in greatest need but more likely the classes with

the greatest voting strength that will profit (...).” (HAYEK, 2011, Cap. 20, p. 439).

Há ainda outra perspectiva que pode tornar a exposição do problema um pouco mais expressiva para seus proponentes, que em geral são preocupados com equidade: a escolha desse nível de transferência tem implicações fiscais que acabarão afetando as gerações futuras. Fazer transferências a níveis muito generosos no presente pode condenar as gerações futuras a situações econômicas mais desfavoráveis. É, de certa forma, fazer transferências dos que ainda vão nascer para quem tem o poder político hoje. Colocado dessa forma, talvez o problema seja reconhecido mais facilmente.

A falta de um critério para a definição do valor da renda mínima parece ser um problema ainda não percebido por seus proponentes. Este artigo se propõe a resolver este problema ao apresentar uma metodologia que defina o valor de uma maneira objetiva e baseada em um princípio de equidade intergeracional. Ainda que não precisemos tomar uma posição sobre a conveniência ou não do instituto, dadas suas vantagens e desvantagens que nos abstraímos de discutir, a resolução desse problema pode ser vista como uma contribuição ao programa de tornar o instituto politicamente mais aceitável.

3 Definição do valor da renda mínima

A seguir descreveremos uma proposta de metodologia de definição de valor. A principal ideia é estabelecer o benefício a partir de um princípio de equidade intergeracional, que requer tratar as gerações futuras com as mesmas regras válidas para a atual. Em particular, assume-se que a regra de pagamento de impostos e de transferências governamentais das gerações futuras será a mesma da geração presente. Da mesma forma, o benefício deverá ser sustentável, isto é, deverá ser previsto do mesmo valor para as gerações futuras. O princípio da equidade intergeracional pode ser visto como uma instância particular do que em ética costuma-se chamar a “regra de ouro” – fazer aos outros como se gostaria que fizesse a si mesmo: Assim, o princípio de equidade intertemporal exige reservar ao cidadão do futuro o mesmo tratamento dispensado ao cidadão vivendo no momento atual.

Para explicitar as implicações dessa ideia, é conveniente introduzir uma notação simples, que nos guie no entendimento do cálculo do benefício da renda mínima. Começaremos pela explicação desse cálculo, portanto.

3.1 A definição do valor do benefício

Denotemos por $t, t + 1, \dots$ uma sucessão de períodos, entendidos mais convenientemente como anos. Por exemplo, poderíamos ter $t = 2021, 2022, 2023, \dots$. Convencionaremos que o período t_0 é o ano presente.

No período t , o governo tem gasto total G_t .⁵ Da mesma forma, seja R_t a receita do governo no período t , incluindo não apenas a receita de impostos e taxas, mas também aluguéis, lucros de empresas estatais, pagamentos por concessões, etc. Sendo assim, $R_t - G_t$ representa o resultado primário do governo. Se $R_t - G_t > 0$, falamos em superávit primário e se $R_t - G_t < 0$ temos déficit primário, porque não inclui as despesas financeiras de rolagem da dívida pública. Se há déficit primário, o valor $G_t - R_t$ precisaria ser financiado através de aumento de dívida.

Seja D_t o total da dívida pública no início do período t . Esta dívida é corrigida pela taxa de juros real r_t .⁶ Assim, a dívida no período seguinte $t+1$ é dada pela expressão⁷:

$$D_{t+1} = (1 + r_t)D_t + G_t - R_t.$$

De fato, a dívida D_t é corrigida por r_t , transformando-se em $(1 + r_t)D_t$ no final do período t . No entanto, a essa dívida soma-se o déficit $G_t - R_t$. Observe-se que se $G_t < R_t$ (ou seja, há superávit primário), a dívida é abatida, mas mesmo assim a dívida pode crescer em termos reais ($D_{t+1} > D_t$). Isso acontece se a despesa de juro ($r_t D_t$) é maior do que o superávit primário $R_t - G_t$.

Seja $\delta_{t_0}^t$ a taxa de desconto real acumulada desde o período t_0 até o período t , isto é:

$$\delta_{t_0}^t = \frac{1}{(1 + r_{t_0})(1 + r_{t_0+1}) \dots (1 + r_t)}.$$

Então o valor presente da dívida do governo no período é dado por:

5 Para fixar ideias, talvez seja útil focar a atenção no governo federal. No entanto, “governo” poderia referir-se também aos estaduais e municipais. A proposta, portanto, pode ser facilmente estendida aos outros entes da federação. A subseção 5.2 discute a aplicação da ideia para estados e municípios.

6 Expressaremos todas as variáveis em valores reais.

7 Esta expressão não leva em conta o pagamento da renda mínima. Com esta renda, a dívida a cada período incluirá uma parcela desse pagamento. Ver o apêndice para detalhes.

$$D_{t_0} + \sum_{t=t_0}^{\infty} \delta_{t_0}^t (G_t - R_t).$$

De forma equivalente, o patrimônio líquido da sociedade é dado por

$$-D_{t_0} + \sum_{t=t_0}^{\infty} \delta_{t_0}^t (R_t - G_t). \quad (1)$$

A ideia fundamental de nossa proposta é pensar que esse patrimônio do governo pertence na verdade a todos seus cidadãos. Assim, cada um dos cidadãos deve receber um valor fixo da renda mínima que, em seu total, corresponda ao valor presente do patrimônio do governo.

Mais concretamente, seja n_t a população (número de pessoas) no período t . Vamos assumir que todas as variáveis envolvidas são conhecidas. Se todos os cidadãos recebem m em todos os períodos a partir do período t , então isso equivale a um total de $\sum_{t=t_0}^{\infty} \delta_{t_0}^t n_t m = (\sum_{t=t_0}^{\infty} \delta_{t_0}^t n_t) m$.⁸

Como isso tem de igualar o patrimônio líquido expresso em (1), obtemos

$$m = \frac{\text{Patrimônio líquido da sociedade}}{\text{População total em valor presente}} = \frac{-D_{t_0} + \sum_{t=t_0}^{\infty} \delta_{t_0}^t (R_t - G_t)}{\sum_{t=t_0}^{\infty} \delta_{t_0}^t n_t}. \quad (2)$$

Esta expressão é a base de nosso desenvolvimento sobre o assunto. Naturalmente este cálculo pressupõe que saibamos R_t, G_t, r_t e n_t e com precisão. Isso nos remete a uma importante discussão, a ser trazida nas subseções seguintes. Mas antes de entrar nesta discussão, convém observar que o cálculo definido por (2) é *estável no tempo*.

Lema 1. *Se R_t, G_t, r_t e n_t são conhecidos, então o valor de obtido através da fórmula (2) não depende do período inicial t_0 , ou seja, é constante ao longo do tempo.*

Como vemos, a estabilidade de m depende fundamentalmente de acertar os valores das receitas (R_t) e gastos (G_t) do governo, das taxas de juros reais (r_t) e a população (n_t) a cada período no futuro. Obviamente não conhecemos tais variáveis futuras: é possível apenas fazer projeções de seus valores e naturalmente haverá flutuações no cálculo de m ao longo do

⁸ A justificativa para o desconto de n_t adotado é manter o cálculo de m constante, como mostrado no Lema 1.

tempo. Que tais flutuações ocorram é inevitável—e discutiremos abaixo algumas condições para evitar que isso tenha consequências negativas—, mas o importante é garantir que a cada momento, as projeções para R_t, G_t, r_t e n_t sejam feitas da melhor forma possível, seguindo alguns princípios fundamentais que discutimos abaixo.

3.2 Princípio de equidade intergeracional

Um país não pode ser entendido como restrito ao presente: a própria existência estável de um país pressupõe sua perpetuação no tempo. Gerações futuras, ainda não nascidas, herdarão das gerações presentes todo o patrimônio que estas conseguirem reunir, mas também as dívidas que deixarem. A equidade intergeracional preconiza que cada cidadão valorize os direitos e deveres dos que lhe sucederão da mesma forma que olha para os seus. Em particular, isso é uma aplicação particular de uma máxima ética conhecida como “regra de ouro”: trate aos demais como quer ser tratado.

Assim, adotamos como equidade intergeracional o princípio de que cada geração deverá assumir que as gerações do futuro estejam *submetidas às mesmas regras fiscais que definiu para si mesma*. Fazer de outra forma significaria supor que gerações futuras serão mais agressivas em sua taxaço, pagando maiores impostos, ou seja, significaria esperar das gerações futuras um sacrifício que não quer exigir de si mesma. Em outras palavras, seria uma violação da equidade intergeracional.

Da mesma forma que em relação às regras tributárias, as gerações presentes não podem assumir que (as regras que definem) os gastos do governo sejam diferentes das regras vigentes no momento atual, não seria justo esperar que as gerações futuras sejam mais parcimoniosas nos gastos governamentais, que geram bens públicos, do que a geração atual estabelece para si mesma. Se os gastos do governo lhe trazem algum tipo de bem-estar, deve assumir que tal esquema continuará no futuro.

Finalmente, a renda mínima é recebida por todos os cidadãos exatamente no mesmo valor: cada geração trata as gerações futuras como trata a si mesma.

Note que a aplicação da equidade intergeracional para a tributação e os gastos do governo não significa que os valores de R_t e G_t serão constantes ao longo do tempo. O que permanece constante são:

1. as regras tributárias;

2. as regras que definem os gastos do governo; e

3. o nível da renda mínima.

Para compreender isso de uma forma simples, vamos focar a atenção nas receitas recebidas pelo imposto de renda $\tau: R_+ \rightarrow R_+$. Atualmente no Brasil, o imposto é definido por uma regra que é linear por partes e associa cada nível de renda a um nível de imposto pago $\tau(y)$ ⁹. A estabilidade das regras mencionada acima significa que a função é a mesma, em termos reais, para diferentes gerações¹⁰.

Essa permanência não determina que a arrecadação do imposto será constante. Se a população cresce, mantendo o perfil de renda real, a arrecadação do governo cresce. Se a distribuição de riqueza da população melhora, também há aumento da arrecadação. Ou seja, mesmo com a regra de tributação fixa em termos reais, é possível que a receita do governo aumente. Da mesma forma, a arrecadação pode cair, tanto pelo empobrecimento como pela redução da população. Além do mais, a receita de outros tributos (além do imposto de renda) pode se modificar ao longo do tempo, por conta, por exemplo, de mudança de padrão de consumo. Essas variações não violam a equidade intergeracional, porque a mesma regra está sendo aplicada a populações distintas. Perceba-se que dentro da mesma população, cidadãos diferentes são tratados de forma diferente. Isto é, os mais ricos pagam mais impostos. O que não pode ocorrer é que os cidadãos pertencentes a diferentes momentos no tempo sejam tratados de forma diferenciada.

Abandonar a equidade intergeracional, assumindo que a estabilidade da dívida pública dependa, por exemplo, de um endurecimento das regras fiscais no futuro significa simplesmente que dois indivíduos com rendas idênticas em valores reais, mas vivendo em períodos distintos, sejam tratados de forma diferenciada. O indivíduo no presente pagará menos imposto ou terá mais benefícios do governo que o indivíduo vivendo no futuro, mesmo tendo a mesma renda. Isso significaria um privilégio para a geração presente e um tratamento injusto das gerações futuras.

9 A regra é a seguinte: até R\$ 1.903,98, isento; de R\$ 1.903,99 até R\$ 2.826,65, alíquota de 7,5%; de R\$ 2.826,66 até R\$ 3.751,05, alíquota de 15%; de R\$ 3.751,06 até R\$ 4.664,68, alíquota de 22,5%; acima de R\$ 4.664,68, alíquota de 27,5 %. Fonte: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/acesso-rapido/tributos/irpf-imposto-de-renda-pessoa-fisica>, acessado em 16 de junho de 2018.

10 Isso significa, naturalmente, que seus limites definidores deveriam estar especificados em termos reais, não nominais. Não corrigir os limites definidores de τ corresponde a um aumento efetivo de impostos. Ou seja, a cada ano deveriam ser corrigidos pela inflação. No entanto, as alíquotas seriam mantidas constantes.

Nada do que é discutido aqui implica que as regras tributárias e de gastos do governo mudar devam ficar fixas ao longo do tempo. Pelo contrário, um dos benefícios da metodologia proposta aqui é promover o aperfeiçoamento de tais regras. No entanto, ao realizar a mudança de uma regra tributária para uma nova regra, a geração presente assumirá que a nova regra será usada daí por diante por todas as gerações subsequentes. Assim, a definição dos níveis de benefício da renda mínima poderá variar ao longo do tempo, com um aperfeiçoamento do gasto tributário. Aliás, uma das consequências esperadas mais importantes da introdução da renda mínima é que as regras fiscais evoluam, levando à melhoria (aumento) do patrimônio líquido da sociedade. Discutiremos este ponto central abaixo.

O uso da equidade intergeracional como preconizado acima estabelece uma disciplina importante. Caso não fosse usada, a geração presente teria todo tipo de oportunidade de manipular as contas públicas em seu benefício. Isso pode ser feito adotando classificações mais ou menos arbitrárias de receitas e despesas, como observado por Kotlikoff (1988) e Auerbach, Gokhale e Kotlikoff (1994). Além disso, o governo pode arrecadar menos imposto ou gastar mais no presente do que deveria, deixando uma situação fiscal pior para as gerações futuras. Como estas não estão presentes para objetar, acabam sendo prejudicadas. Em outras palavras, o país pode comprometer seu futuro se a geração presente não se impõe uma disciplina que preserve as condições para as gerações futuras.

Naturalmente esse princípio tem uma série de implicações e consequências, que discutiremos nas seções subsequentes. Mas antes de discutir tais implicações, convém comentar sobre a contabilidade intergeracional mencionada acima, além do dividendo social.

3.3 Dividendo social e contabilidade intergeracional

O cálculo proposto acima guarda clara relação com a ideia de “dividendo social”. De fato, o valor m obtido em (2) nada mais é do que um dividendo a ser pago a cada indivíduo. A ideia de dividendo social tem Léon Walras como um de seus precursores. O termo foi introduzido por Oskar Lange (LANGE, 1936). Ela especifica o pagamento de dividendos aos cidadãos pelo retorno do capital que seria publicamente controlado pelo estado, incluindo terras, recursos naturais e mesmo meios de produção. Como benefício, não seria necessário tributar renda ou trabalho. Como tal, o dividendo social é um conceito ligado ao socialismo.

Há, portanto, diferenças importantes. Em primeiro lugar, a metodologia acima não preconiza nenhuma mudança nos direitos de propriedade nem nos impostos. Pelo contrário, assumimos que as regras fiscais permanecem constantes na forma atual. O valor do dividendo é obtido pela conversão do patrimônio líquido do estado em pagamentos iguais no tempo e obedece a uma regra de equidade intergeracional, não ao controle de recursos naturais e capital por parte do estado.

A metodologia apresentada acima também está relacionada à “contabilidade intergeracional” introduzida por Kotlikoff e co-autores. Eles desenvolveram essa metodologia para avaliar as transferências públicas entre gerações (AUERBACH; GOKHALE; KOTLIKOFF, 1994; KOTLIKOFF, 1988). Levam em conta o pagamento de tributos e as transferências que cada geração realiza, além da dívida total do setor público. Em seus cálculos, adotam duas premissas principais:

1. as gerações seguem as regras de taxaço atuais, sem considerar alterações;
2. o orçamento do governo deve ser balanceado (ter valor líquido zero).

As duas premissas são conflitantes. A menos que a política fiscal seja desenhada de tal forma a equilibrar o orçamento no longo prazo (ou isso ocorra “por coincidência”), a política atual não levará ao equilíbrio que é requerido pela segunda hipótese. Assim, as gerações futuras terão de acabar enfrentando uma política de taxaço diferente da atual. Esse ponto foi observado por (HAVEMAN, 1994, p. 100), que escreve o seguinte:

In the Auerbach, Gokhale, and Kotlikoff tabulations, no person now alive (the current generation) is affected by the budget balance requirement; their net payments (benefits) are calculated as if government operates without constraint. As a result, the burden of attaining present value budget balance is borne only by future generations (those individuals born in years after 1991). Hence, the shortfall in the present value of net taxes paid by generations living today, plus the present value of the liabilities generated by all future generations (those born from tomorrow on), must be covered by additional net tax payments made only by these future citizens.”

Em contraste, nós estamos exatamente assumindo que o equilíbrio no longo prazo é alcançado por uma transferência (positiva ou negativa) para todos os indivíduos. Isso permite atender a ambos os objetivos.

Outro criticismo de Haveman é o fato de não serem computados benefícios com bens públicos produzidos, mas apenas o custo de impostos.

Haveman descreve o problema da seguinte forma:

A related anomaly arises in the treatment of public assets in the accounts. Consider, say, an increase in taxes paid by current generations and the use of the revenues for the purchase by the government of physical assets that are non-revenue yielding—for example, public lands or forests. The rational utility-maximizer would record both the loss from the increase in taxes and the gain from the associated increase in public sector assets; the transaction would be a wash. However, the generational accounts reflect only the increase in taxes, hence increasing the burden calculated for existing generations; the benefit to citizens of the increase in the value of public assets is neglected. (HAVEMAN, 1994, p. 101)

Nossa abordagem também não leva em conta os benefícios de bens públicos. Mas isso não chega a ser um problema, já que o objetivo é chegar a um valor a ser transferido como “dividendo” aos cidadãos. Ao reduzir tais pagamentos para adquirir bens públicos tais como parques, descritos na citação, é como se os cidadãos estivessem pagando pelo usufruto dos bens públicos. Eles podem inclusive estar interessados em “pagar” por tais bens públicos. Nossa metodologia apenas deixa explícito esse custo pelo usufruto do bem público.

3.4 Metodologia do cálculo do benefício

Como discutimos acima, o cálculo do benefício requer projeções das variáveis de receitas e gastos do governo (e , respectivamente), taxas de juros reais e população. Tais variáveis são incertas e qualquer previsão quanto a estas envolverá um determinado grau de avaliações subjetivas. Esse fato, porém, é comum a praticamente todas as previsões de variáveis econômicas, o que não impede que tais previsões sejam feitas; ao contrário. O que é necessário é que tais projeções sejam feitas com os melhores padrões técnicos possíveis, o que exige, em primeiro lugar, o desenvolvimento de um bom modelo de previsão dessas variáveis, em função das regras fiscais adotadas e de outros fatores considerados relevantes. Nesta Seção, discutiremos alguns cuidados para a definição da metodologia do cálculo de renda mínima, mas não chegaremos a discutir o modelo (computacional) que deve ser empregado, embora um bom ponto de partida pode ser o desenvolvido por Auerbach e Kotlikoff (1987).

Parece-nos particularmente importante que não se atribua tal tarefa a apenas um órgão governamental, mas que seja realizado por diferentes entidades especializadas, de competência reconhecida. Seu trabalho envolve não apenas o desenvolvimento dos modelos computacionais mencionados

acima e a estimação de seus parâmetros, mas também a previsão de valores futuros de variáveis relevantes. Chamaremos tais organizações de entidades técnicas. Institutos de pesquisa, universidades ou consultorias poderiam ser entidades técnicas, desde que credenciadas a realizar tal trabalho.

Enfatizamos ser extremamente importante que o cálculo do benefício não seja realizado por uma única entidade, mesmo que independente. A razão é que tal organismo ganharia um poder muito grande, que poderia ser usado para manipular números. Note-se que inflacionar os valores de renda mínima pode ter um alto valor político.

Sugerimos contratar, principalmente nos primeiros anos, um mínimo de cinco ou sete entidades técnicas diferentes, embora seja desejável um número ainda maior. Quando a metodologia de cálculo estiver bastante madura e as previsões estáveis e confiáveis, esse número pode ser eventualmente reduzido para três, por exemplo. De qualquer forma, é importante não deixar que esse número fique menor do que três, mesmo nas situações mais favoráveis, para evitar o perigo de captura e manipulação.

Uma forma que nos parece adequada de definir o benefício é usar algum quantil das avaliações produzidas pelas entidades técnicas, sendo a mediana a escolha natural em caráter permanente. Por exemplo, suponhamos que foram contratadas 10 entidades para estimar e que estas tenham produzidos estimativas $m_1 \leq m_2 \leq \dots \leq m_{10}$. Além disso, suponhamos que tenhamos definido o percentil para a avaliação. Neste caso, seria estabelecido o valor $m = \max\{m_2, 0\}$ como sendo o valor da renda mínima.

Veja que colocamos o valor máximo entre e porque nada impede que seja negativo. Isso significaria que o patrimônio líquido do país é negativo e corresponderia a uma situação fiscal insustentável a longo prazo. Apesar de não termos efetuados os cálculos, essa é provavelmente a situação corrente do Brasil. A possibilidade de valores negativos é importante e merece uma discussão mais detida à frente.

A escolha do percentil refere-se a uma medida de prudência, a ser observada nos primeiros anos de estimativa do valor, enquanto a metodologia é testada e amadurecida, sem causar grandes impactos nas contas públicas, se o valor é inicialmente superestimado. Sugerimos começar com o valor de e evoluir gradualmente para durante um período prudencial de anos (por exemplo, 5 anos), deixando-se esse valor fixo a partir daí. A ideia de usar quantis ao invés de médias é para reduzir a possibilidade de manipulações.

De fato, usando médias, uma única entidade pode influenciar o valor final diretamente, fazendo estimativas muito altas ou muito baixas. Com o uso de quantis, avaliações viesadas dessa forma não teriam impacto no valor final do benefício.

Outra questão relevante é a frequência com que o benefício será calculado. Essa é uma questão a ser arbitrada e adaptada ao longo do tempo, mas parece-nos que uma revisão anual seja conveniente. Quando a metodologia for bem amadurecida e testada, pode-se considerar reduzir a periodicidade para semestral ou mesmo trimestral. A vantagem da revisão em menor tempo é que pode permitir uma avaliação mais imediata das ações do Poder Executivo e Legislativo no período considerado. No entanto, o aumento da periodicidade aumenta os custos, e a vantagem mencionada deverá ser cotejada com o aumento de custos correspondentes.

De qualquer forma, é necessário definir-se uma metodologia que será adotada de forma transparente e reproduzível pelas entidades técnicas. Naturalmente que o envolvimento de várias pessoas e entidades no desenvolvimento da metodologia tem algum custo. O processo de desenvolvimento da metodologia e, posteriormente, de estimação da renda mínima a cada ano talvez custe alguns poucos milhões de reais. Dada a importância do tema, e as vantagens proporcionadas, inclusive fiscais, discutidas abaixo, tais valores podem ser considerados módicos.

4 Impactos econômicos, sociais e políticos

A adoção da metodologia de cálculo descrita na Seção anterior tem o potencial de gerar uma série de efeitos benéficos para a sociedade. Nesta seção descrevemos alguns desses benefícios esperados.

4.1 A redução dos desperdícios nos gastos do governo

Uma das características mais importantes da metodologia é o alinhamento dos incentivos da sociedade com os objetivos de combater os desperdícios nos gastos governamentais. De fato, a população passa a se beneficiar diretamente, através do aumento da renda mínima, de todo real que deixa de ser desperdiçado pelo governo.

Note-se que chamamos de desperdício nos gastos governamentais, aqueles recursos que não se traduzem diretamente em bens públicos, valorizados pelos cidadãos. Por exemplo, recursos que são empregados para

promover um bem público tal como segurança, desfrutado diretamente pela sociedade, não constituem recursos desperdiçados, uma vez que foram convertidos em itens de consumo social.

Entretanto, se há recursos públicos que não são desperdiçados e devem ser mantidos, há outros que constituem claro desperdício. O exemplo mais gritante ocorre quando grupos de interesse conquistam poder político para obter benefícios particulares às custas dos fundos públicos (corrupção). Neste caso, os benefícios particulares às expensas da sociedade acabam por diminuir o bem-estar coletivo e deveriam ser combatidos. Por ora, é suficiente argumentar que a informação prestada direta e claramente ao público através da renda mínima criará condições de contrapor as demandas de grupos de pressão ao interesse de todo o resto da sociedade, com impactos favoráveis em outro aspecto relevante para governos, no que diz respeito à transparência.

Como a redução no desperdício de gastos é convertida diretamente em benefícios para a sociedade, através da renda mínima, haverá um incentivo real para redução dos gastos do Estado. Espera-se que isso se traduza em iniciativas concretas para a redução do desperdício.

4.2 A evolução das regras tributárias

Como discutimos acima, um dos problemas da renda mínima é o perigo de que as camadas mais pobres, que geralmente detêm parte do poder político, principalmente em sociedades desiguais, acabem por exigir transferências crescentes de recursos. Dotadas do mecanismo para legalmente “retirar dos ricos para dar aos pobres”, há o receio de que programas de renda mínima acabem levando a uma busca muito agressiva por igualdade de resultados. Um dos efeitos perniciosos que isso pode acarretar é a redução das expectativas de crescimento, uma vez que taxações muito fortes desestimulam a produção. A longo prazo, a sociedade acaba empobrecendo, ainda que apresente menor desigualdade.

Felizmente, isso não acontece com a metodologia que propomos aqui. A razão é que o benefício da renda mínima é calculado fazendo um equilíbrio intertemporal. Para a geração presente, que vota e toma decisões quanto ao esquema tributário, é importante que as gerações futuras sejam ricas. De fato, a riqueza das gerações futuras traduz-se diretamente em maiores impostos ou renda do governo e, portanto, em um nível maior do benefício que a geração presente receberá. Quanto mais rica for a geração

futura, melhor será para a geração presente. Há, é claro, um limite nisso, que vem do fato de que a equidade intergeracional exige que se aplique à geração futura a mesma regra tributária que adota para si. Assim, a geração atual deverá buscar uma regra que promova desenvolvimento. É claro que há um *trade-off* aqui, porque a promoção de crescimento no futuro, implica abrir mão de relativo bem-estar no presente. A renda mínima torna esse *trade-off* explícito para a geração presente, que desta forma terá de otimizar a regra tributária de forma a beneficiar não apenas a si, mas também as gerações futuras.

Assim, espera-se que a renda mínima promova a busca de regras tributárias que não exijam transferências insustentáveis de forma a maximizar o crescimento e, portanto, o nível da riqueza geral.

4.3 A renda mínima como pilar do desenvolvimento balanceado

Os dois pontos anteriores indicam que a renda mínima calculada como concebemos tem o potencial de ser benéfica para o desenvolvimento. Ao alinhar o objetivo de favorecer o enriquecimento das gerações futuras e a contenção de desperdícios nos gastos governamentais tende a sobrar mais recursos para o desenvolvimento ao longo do tempo.

Pode-se entender a razão mais profunda para esse alinhamento. No fundo, a equidade intergeracional tal como a aplicamos às finanças públicas implica internalizar o aspecto intertemporal das decisões. Ao alinhar o interesse das gerações presentes, que têm o poder de decisão, com os objetivos de longo prazo, que basicamente significam o crescimento balanceado, levando em conta, de forma igualitária, o bem estar de todas as gerações; necessariamente estamos favorecendo o desenvolvimento equilibrado.

4.4 Grupos de interesse e o alinhamento dos interesses da população

O Brasil parece constantemente refém de grupos de interesse e corporações que atuam politicamente de forma muito habilidosa para garantir seus interesses. A lógica que faz com que tenham frequentemente sucesso é a mesma descrita por Olson (1965). Em suma, pequenos grupos organizados conseguem auferir ganhos expressivos para seus membros que custam muito pouco para o resto da sociedade.

No Brasil, isso é agravado pela falta de transparência do gasto público

e seu nível de abstração. A maioria da população não entende o significado da dívida pública, considerada como algo extremamente abstrato e com poucas consequências reais para os cidadãos. Assim, tem-se a impressão de que as contas públicas sempre podem acomodar uma nova demanda, sem maiores prejuízos à sociedade. Naturalmente isso é uma ilusão, mas que só fica realmente visível com o efeito cumulativo de vários interesses contemplados.

A renda mínima permite combater a lógica de que o Estado tudo pode solucionar e suportar, ao oferecer à sociedade uma medida bastante concreta dos impactos dessas ações para os cofres públicos. A medida é bem concreta porque é recebida a cada mês como pagamento. Quando um grupo de pressão quiser influenciar políticos, saberá que o efeito de suas ações será em pouco tempo sentido por toda a população, ao implicar a redução dos benefícios da renda mínima. Isso servirá de alerta e medida objetiva da ação contrária aos interesses coletivos.

Como consequência, os grupos de interesse terão uma dificuldade muito maior de convencer políticos a cederem a suas pressões, pois estes saberão que terão de enfrentar em pouco tempo a opinião pública, provavelmente insatisfeita com as perdas sofridas por isso. Sua única alternativa será convencer o público em geral de que vale a pena fazer os gastos adicionais (subsídios, por exemplo) que tentam obter. Essa última tarefa tende a ser muito mais difícil porque envolve um público mais amplo e cada vez mais esclarecido, no exercício da cidadania.

4.5 O tamanho e a qualidade do governo

Como vimos discutindo, com a renda mínima a população deverá se alinhar à otimização dos resultados do Estado, na forma de bens públicos e transferências de renda. A população deve se interessar pelo crescimento da renda e pelo controle dos gastos públicos, porque isso significará maior pagamento de seu benefício.

Há em todas as partes uma dificuldade muito grande de cortar gastos e reduzir o tamanho do Estado. É quase universal a tendência ao crescimento sem limites do Estado. Ao mesmo tempo, surgem resistências muito fortes a movimentos de redução de gastos, seja na forma de redução de pessoal, descontinuação de programas, fechamento de entes governamentais ou mesmo cancelamento de subsídios e transferências. Particularmente no Brasil, há uma dificuldade tremenda de realizar tais

mudanças.

Espera-se que essa dinâmica mude, porque o público pode ser mais sensibilizado, de forma concreta e objetiva, pela importância da contenção de gastos. Ao mesmo tempo, o tamanho do Estado deverá buscar acomodar-se a um tamanho ótimo, que maximize a renda mínima aliada à produção de bens públicos, também valorizados pelos cidadãos.

4.6 A proposição de corte de gastos e câmbios tributários

Uma das formas como os cortes nos gastos pode se materializar é pela iniciativa do Executivo ou de membros do Legislativo (Senado ou Câmara dos Deputados, no caso de regras federais), de medidas para cortar programas, fechar entes governamentais e/ou reduzir pessoal. Todas essas atividades, quase impensáveis nas circunstâncias atuais, podem passar a ser viáveis ou desejáveis, com a implementação de um bom programa de renda mínima.

A proposição de medidas de redução de gastos (ou sua racionalização) deverá ser acompanhada de projeções sobre o efeito que tais mudanças terão na renda mínima. Por exemplo, um congressista poderá propor a extinção de um órgão governamental. De um lado, discutirá o enxugamento de despesas com pessoal e as perdas de produtos públicos que porventura a extinção do órgão cause. Por outro lado, analisará ainda quem serão os mais impactados na população e estimará, ainda, os ganhos para a sociedade, através do impacto no nível da renda mínima. Na maior parte dos casos, esse impacto será pequeno, mas visível e palpável. Uma proposta que represente uma economia anual da ordem de R\$ 200 milhões, corresponderá a um aumento da renda mínima em aproximadamente R\$ 1,00 per capita por ano. Apesar de um real não ser um valor muito elevado, tão pouco o é R\$ 200 milhões, mesmo assim a população pode perceber o impacto. Espera-se que os Deputados e o próprio governo possam, inclusive, competir para propor reduções de órgãos governamentais. Pode-se formar um ranking dos mais eficientes nisso, gerando um claro incentivo para que tais medidas sejam tomadas. Um ambiente de proposição de gastos dessa forma é absolutamente impensável no modelo atual. Naturalmente seria necessário desenvolver metodologias para que tais estimativas prévias de impacto sejam realizadas. Deixamos isso para discussões futuras.

4.7 Ganhos políticos e manipulação

É natural pensar que o nível da renda mínima seria, aos poucos, um indicador imediato do desempenho do governo, ao lado da qualidade dos serviços públicos prestados. De fato, a população e o governo se beneficiariam de duas formas: através da melhor oferta direta de bens públicos e do aumento da renda mínima, que incorpora em sua definição aspectos de longo prazo. Assim, cada governo teria o objetivo de ofertar bens públicos ao menor custo, enquanto cuidaria da saúde financeira do governo. A saúde fiscal de longo prazo deixaria de ser algo abstrato para ter um indicativo concreto e imediato, inclusive com uma maior possibilidade de controle social.

Ao longo do tempo, isso provavelmente geraria uma competição para aumentar ambos os mecanismos, alinhando os incentivos dos políticos com os objetivos da sociedade a longo prazo.

O grande perigo, naturalmente, é que essa pressão competitiva se traduza na tentação de manipular o cálculo do benefício para ganhos políticos. Esse perigo real já foi antecipado quando discutimos a metodologia de cálculo na Subseção 3.4 e uma das razões para que tenhamos sugerido a adoção da mediana das estimativas, ao invés da média. Mesmo assim, grupos políticos podem atuar para que as entidades técnicas façam projeções favoráveis a seus objetivos. Mesmo com o uso da mediana, a entrada de um grande número dessas organizações pode enviesar as estimativas. Assim, surge a necessidade de controlar as condições de entrada de tais grupos no conjunto de entidades com a missão de estimar o cálculo dos benefícios, de uma forma que os valores projetados não sejam manipulados.

5 Considerações finais

Este artigo propõe uma metodologia de definição do valor de um programa de renda mínima no Brasil. A seguir acrescentamos uma série de considerações que complementam o discutido até aqui.

5.1 Valores possíveis

Uma pergunta natural seria o valor da renda mínima no Brasil da atualidade. Essa estimativa exige projeções de gastos e receitas que fogem ao escopo deste artigo. No entanto, o mais provável é que tal valor seja negativo atualmente. O simples cálculo do valor preciso já seria um

exercício útil, para mostrar o desequilíbrio de nossas contas. De fato, valores negativos não são aceitáveis, porque implicam que as gerações futuras terão, necessariamente, de ser mais prudentes fiscalmente do que a geração presente está sendo. Em outras palavras, um valor negativo do patrimônio líquido da sociedade implica, necessariamente, uma violação da equidade intergeracional. Sendo assim, o próprio cálculo desse valor, sendo negativo, indica a necessidade de mudança para a sociedade: indica a necessidade de pelo menos zerar esse número (equilibrando o orçamento) ou mesmo chegar a torná-lo positivo, de forma a ser transferido como renda básica à população.

Se o cálculo do dividendo social ou renda mínima for mesmo negativo (ou muito baixo), os proponentes do programa poderão entender que esta metodologia não é conveniente (ou até mesmo contrária) a seus objetivos de implementação imediata. Mas compreender o que essa posição significa é importante. Se o valor estabelecido para a renda mínima for acima do que nossa metodologia indica, condenaremos as gerações futuras a uma situação pior do que as gerações presentes. Ou seja, essa ação significaria transferir renda de nossos filhos e netos para nós mesmos. Colocando dessa forma, evidencia-se o cerne de nossa metodologia: a preocupação com a equidade intergeracional.

De qualquer forma, podemos partir do total de subsídios da União. De acordo com relatório da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Economia (SEAE), o gasto com subsídios em 2016 foi de R\$ 386 bilhões. Isso equivale a um pagamento mensal por habitante de R\$ 154, ou R\$ 616 para uma família com quatro pessoas. Como se vê os valores não são desprezíveis, principalmente para os mais pobres.

Como último dado, consideramos o gasto total do governo brasileiro. Obviamente é impossível cogitar que todo o gasto do governo seja convertido em renda mínima. Mas o número pode servir como uma espécie de limite superior para nossas estimativas. Neste caso, temos que este gasto foi de R\$ 1,242 trilhões em 2016. Isso corresponde a uma renda mensal por habitante de R\$ 495 e, para uma família de quatro pessoas, R\$ 1.980. Isso serve também para ilustrar o elevado custo do estado brasileiro.

5.2 Estados e municípios

A proposta discutida ao longo deste artigo fala das contas do governo, sem fazer distinção entre a União, Estados e Municípios. É claro, no

entanto, que a aplicação mais fácil e direta se refere à União. Nada impede, contudo, que sejam incluídos Estados e Municípios. Apenas os cálculos deveriam ser realizados para cada uma dessas unidades da federação.

Ao invés de centralizar tais cálculos em uma agência federal administradora do programa, os próprios Estados e Municípios poderiam se encarregar de promover seus próprios cálculos, seguindo as metodologias definidas pela agência. Como a agência manteria o cadastro dos indivíduos com seus respectivos endereços, poderia fornecer aos Estado e aos Municípios o acesso à lista dos recipientes, enquanto tais unidades federativas informariam à agência o valor do pagamento e fariam as transferências correspondentes. Assim, ao pagamento da União, somar-se-ia ao pagamento eventualmente efetuado pelos Estados e Municípios. Isso faria com que os mesmos benefícios políticos e econômicos da renda mínima fossem estendidos aos esquemas políticos dessas outras unidades da federação.

5.3 Conclusão

Neste artigo apresentamos uma proposta de cálculo do valor da renda mínima e de critérios a serem apreciados e elucidados, de uma forma natural, como vindo do patrimônio líquido da sociedade. Ao fazê-lo, dar-se-ia a cada cidadão uma noção muito concreta, transparente da direção de para onde o país está caminhando, o que contém vantagens políticas. Além disso, proporciona um impacto positivo sobre o desenvolvimento, porque faz com que os cidadãos tenham interesse real (e se beneficiem diretamente) do enriquecimento das gerações futuras. Da mesma forma, proporciona as condições para conter o crescimento da dívida pública, que tem consequências negativas para o futuro e, portanto, para a renda mínima que os cidadãos do presente recebem. Como o público passa a ter um interesse direto em reduzir os gastos do governo que não produzam bens públicos para desfrute desse mesmo público, haveria maior pressão para a redução de gastos. Finalmente, não há perigo de “excessiva” transferência para os mais pobres, porque o nível de transferência dependeria exatamente da riqueza das gerações presentes e futuras. Assim, cada geração terá exatamente interesse de que haja muitos cidadãos com capacidade financeira de contribuir com as condições do programa, porque a existência destes é que permitirá elevar os níveis da renda mínima.

De certa forma, esse último ponto pode ser visto como um benefício

e vantagem adicional da renda mínima definida da forma proposta, ao alinhar o interesse da sociedade integralmente, independentemente da capacidade financeira, contribuindo para a formação da paz social e da harmônica convivência entre todos, algo que certamente é muito valioso em qualquer sociedade. Se a sociedade se torna mais rica, se há mais ricos, todos se beneficiam com o aumento da renda mínima. Isso pode alinhar o interesse das diferentes classes e promover maior harmonia social.

Apêndice—Prova do Lema 1

Seja m dado por (2) e seja m' obtido de (2) substituindo t_0 por $t_0 + 1$, isto é,

$$m' = \frac{-D_{t_0+1} + \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \delta_{t_0+1}^t (R_t - G_t)}{\sum_{t=t_0+1}^{\infty} \delta_{t_0+1}^t n_t}.$$

É suficiente verificar que $m = m'$. Para tanto, começamos por estabelecer a relação entre D_{t_0+1} e D_{t_0} . No final do período t_0 , a dívida do governo é corrigida para $(1 + r_{t_0})D_{t_0}$ e as transações do ano de $G_{t_0} + n_{t_0}m - R_{t_0}$ levam a dívida ao valor

$$D_{t_0+1} = (1 + r_0)D_{t_0} + G_{t_0} - R_{t_0} + n_{t_0}m. \tag{3}$$

É fácil ver que:

$$\left(\sum_{t=t_0}^{\infty} \delta_{t_0}^t n_t \right) m = \delta_0 n_0 m + \left(\sum_{t=t_0+1}^{\infty} \delta_{t_0}^t n_t \right) m.$$

Usando a expressão de m dada por (2), a expressão à esquerda acima é igual a:

$$-D_{t_0} + \sum_{t=t_0}^{\infty} \delta_{t_0}^t (R_t - G_t) = -D_{t_0} + \delta_0 (R_0 - G_0) + \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \delta_{t_0}^t (R_t - G_t).$$

Observe-se que $\delta_{t_0+1}^t = (1 + r_{t_0})\delta_{t_0}^t = \frac{\delta_{t_0}^t}{\delta_{t_0}^0}$, ou ainda, $\delta_{t_0}^t = \delta_{t_0} \delta_{t_0+1}^t$. As duas últimas equações permitem escrever:

$$\begin{aligned} \left(\sum_{t=t_0+1}^{\infty} \delta_{t_0}^t n_t \right) m &= -D_{t_0} + \delta_0 (R_0 - G_0 - n_0 m) + \delta_0 \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \delta_{t_0+1}^t (R_t - G_t) \\ &= \delta_0 \left[-D_{t_0+1} + \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \delta_{t_0+1}^t (R_t - G_t) \right], \end{aligned}$$

onde a última igualdade vem de (3). Ou seja,

$$\delta_0^{-1} \left(\sum_{t=t_0+1}^{\infty} \delta_{t_0}^t n_t \right) m = \left(\sum_{t=t_0+1}^{\infty} \delta_{t_0+1}^t n_t \right) m = -D_{t_0+1} + \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \delta_{t_0+1}^t (R_t - G_t).$$

Comparando a equação acima com a expressão de m' , concluímos que $m' = m$. □

Referências

- AUERBACH, A. J.; GOKHALE, J.; KOTLIKOFF, L. J. **Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy.** *Journal of Economic Perspectives*, v. 8, n. 1, p. 73–94, 1994.
- AUERBACH, A. J.; KOTLIKOFF, L. J. **Dynamic fiscal policy.** [s.l.] Cambridge University Press, 1987.
- BIEN. Disponível em: <https://basicincome.org/>. Acesso em: 28 jun. 2021.
- CHARLIER, J. **Solution du problème social ou constitution humanitaire, basée sur la loi naturelle, et précédée de l'exposé de motifs.** [s.l.] Bruxelles, 1848.
- COLE, G. D. H. **History of Socialist Thought.** [s.l.] London, MacMillan, 1953. v. 1/5
- CONDORCET, M. J. A. N. C. M. **Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain.** [s.l.] Paris, 1795.
- FOURIER, F. M. C. **La Fausse Industrie.** [s.l.] Paris, Bossange, 1835.
- FRANCESE, M.; PRADY, D. Why Universal Basic Income is a bad idea. **Finance and Development, IMF**, v. 55, n. 4, 2018.
- FRIEDMAN, M. **Capitalism and Freedom.** [s.l.] The University of Chicago Press, 1962.
- GLOBO. **Eleitores suíços rejeitam projeto de renda mínima para toda a população**, 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/eleitores-suicos-rejeitam-projeto-de-renda-minima-para-toda-populacao-19446675>. Acesso em: 25 abr. 2021
- HANNA, R.; OLKEN, B. A. Universal basic incomes versus targeted transfers: Anti-poverty programs in developing countries. **Journal of Economic Perspectives**, v. 32, n. 4, p. 201–226, 2018.
- HAVEMAN, R. Should generational accounts replace public budgets and deficits? **Journal of Economic Perspectives**, v. 8, n. 1, p. 95–111, 1994.
- HAYEK, F. A. **The constitution of liberty.** London: University of Chicago Press, 2011.

KOTLIKOFF, L. J. The deficit is not a well-defined measure of fiscal policy. **Science**, v. 241, n. 4867, p. 791–795, 1988.

LANGE, O. On the economic theory of socialism: Part one. **The review of economic studies**, v. 4, n. 1, p. 53–71, 1936.

LANGE, O.; TAYLOR, F. M.; LIPPINCOTT, B. **On the economic theory of socialism**. [s.l.] University of Minnesota Press, New York and London, 1938.

MEADE, J. E. Outline of an economic policy for a labour government. **The collected papers of James Meade**, v. 1, p. 33–78, 1935.

MILL, J. S. **Principles of Political Economy**. [s.l.] John W. Parker, 1848.

MORE, T. **Utopia**. [s.l.] Indo-European Publishing, 1516.

NELL, G. L. **Basic Income and the Free Market: Austrian Economics and the Potential for Efficient Redistribution**. [s.l.] Palgrave MacMillan, 2013.

OLSON, M. **The Logic of Collective action: Public goods and the theory of groups**. [s.l.: s.n.].

PAINE, T. **Agrarian Justice**. [s.l.] Paris, 1797.

RUSSELL, B. **Roads to Freedom**. [s.l.] London, George Allen & Unwin LTD., 1918.

SHEAHEN, A. **Basic income guarantee: Your right to economic security**. [s.l.] Springer, 2012.

SUPLICY, E. M. **Renda de Cidadania: a saída é pela porta**. [s.l.] Cortez Editora: Fundação Perseu Abramo, 2002.

VAN PARIJS, P.; VANDERBORGHT, Y. **Basic income: A radical proposal for a free society and a sane economy**. [s.l.] Harvard University Press, 2017.

VIVES, J. L. **De Subventione Pauperum Sive de Humanis Necessitatibus**. [s.l.] Bruges, 1526.

WIDERQUIST, K. **A critical analysis of basic income experiments for researchers, policymakers, and citizens**. [s.l.] Palgrave MacMillan, 2018.

YANG, A. The war on normal people: The truth about America's disappearing jobs and why universal basic income is our future. [s.l.]
Hachette UK, 2018.

A CONSTITUCIONALIDADE DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA DE 2003: COMODECIDIRAM A CCJC E O STF?

Ana Luiza Gajardoni de Mattos Arruda¹

Resumo: O presente artigo busca analisar como se deu o controle de constitucionalidade da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 40 de 2003 e da sua emenda constitucional resultante - nº 41 de 2003. Para isso, foram estudadas as manifestações da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos deputados (CCJC) a respeito da proposta normativa, além das ações diretas de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (STF) que tratavam da Emenda Constitucional (EC) em questão. Como resultado, observei que as matérias tratadas pela CCJC eram, em parte, as que o STF trabalhou posteriormente em sua análise de constitucionalidade. A conclusão é que o controle preventivo e posterior de constitucionalidade se comportam como pontos de veto parecidos e importantes para resolução de possíveis entreves de inconstitucionalidade, mas não substituíveis.

Palavras chave: Reforma da Previdência; Supremo Tribunal Federal; Comissão de Constituição e Justiça; Câmara dos Deputados; Controle de constitucionalidade.

Abstract: This paper intends to analyze how the constitutionality control of the text of constitutional amendment proposal nº40 of 2003, and its resulting constitutional amendment - nº 41 of 2003, took place. For that, the manifestations of the Constitution and Justice Committee of the Chamber of Deputies (CCJC) regarding the normative proposal were studied, in addition to the direct constitutionality actions (ADIs) in the Supreme Federal Court (STF) that dealt with the Constitutional Amendment in question. As a result, I observed that the subjects brought by the CCJC were not the same that STF later worked on in its constitutionality analysis. The conclusion is that the preventive and subsequent control of constitutionality behave as similar and important veto points for the resolution of unconstitutional matters.

Keywords: Social Security Reform; Federal Supreme Court; Constitution and Justice Commission; Chamber of Deputies; Constitutionality control.

¹ Bolsista de Mestrado da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo e beneficiária da Bolsa MHS da FGV Direito SP

Resumen: Este trabajo pretende analizar cómo se llevó a cabo el control de constitucionalidad del texto de la propuesta de reforma constitucional nº 40 de 2003, y su consiguiente reforma constitucional - nº 41 de 2003. Para ello, se estudiaron las manifestaciones de la Comisión de Constitución y Justicia de la Cámara de Diputados (CCJC) respecto a la propuesta normativa, además de las acciones directas de constitucionalidad (ADI) en el Tribunal Supremo Federal (STF) que tramitaron la Reforma Constitucional. en cuestión. Como resultado, observé que los temas planteados por la CCJC no eran los mismos que luego trabajó el STF en su análisis de constitucionalidad. La conclusión es que el control preventivo y posterior de constitucionalidad se comportan como puntos de veto similares e importantes para la resolución de posibles cuestiones inconstitucionales, pero no sustituibles.

Palabras clave: Reforma de la seguridad social; Tribunal Supremo Federal; Comisión de Constitución y Justicia; Cámara de Diputados; Control de constitucionalidad.

1 Introdução

O objetivo deste artigo é apresentar e analisar comparativamente as manifestações no controle de constitucionalidade da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 40 de 2003, e de sua emenda constitucional resultante – Emenda Constitucional (EC) nº 41 de 2003. Os dois textos são referentes à penúltima grande reforma no sistema previdenciário brasileiro. Para a investigação, serão analisados documentos tanto do STF quanto da CCJC da Câmara dos Deputados que tratam diretamente sobre as proposições em questão. A escolha por esse texto normativo se deu principalmente pelo motivo de essa ter sido a última reforma da previdência a nível constitucional antes da reforma efetuada em 2019.

Com relação especificamente à EC 41 de 2003, três principais julgamentos já tiveram decisão de mérito terminativa analisando o conteúdo da EC, na forma do pedido das ações, e outras tantas ações foram propostas sobre o tema. A quantidade de ações propostas sobre o tema demonstra por si só a sua importância na seara constitucional brasileira. Ainda que o direito previdenciário possa ser considerado um ramo autônomo, as discussões são permeadas por linguagem constitucional, uma vez que o constituinte originário decidiu por constitucionalizar a matéria – e nenhuma das reformas posteriores tratou de tirar as disposições do texto da Constituição Brasileira de 1988 (CF/88).

Irei trabalhar as ações já com análise final de mérito que analisam a EC 41 de 2003. O objetivo será esmiuçar os argumentos trazidos pelos ministros na análise de constitucionalidade do texto normativo da EC 41 de 2003. Com relação à proposta de emenda à constituição estudada, o foco será em todos os documentos referentes à PEC 40 de 2003 redigidos na CCJC da Câmara dos Deputados. Para isso, analisarei (i) os votos em separado, (ii) as declarações de voto e (iii) o parecer do deputado relator da PEC.

O maior interesse é entender se as discussões se repetem nas duas arenas decisórias ou se existem discussões distintas e autônomas em cada um dos pontos de veto – CCJC e STF. Ou seja, a ideia é entender se o controle preventivo de constitucionalidade, nos casos de emendamento constitucional no Brasil, seria suficiente para sanar eventuais inconstitucionalidades e descompassos em relação às cláusulas pétreas ou se haveria necessidade e justificativa suficiente para existência de diferentes pontos de veto de controle de constitucionalidade.

Portanto estarei analisando a atuação de dois distintos e importantes pontos de veto no emendamento constitucional brasileiro – os responsáveis diretamente pelo controle de constitucionalidade (preventivo ou posterior).

2 Desenvolvimento

2.1 Os principais argumentos na CCJC: Manifestações dos deputados

Como já adiantado, nesse tópico analisarei quais proposições da PEC 40 de 2003 tiveram sua constitucionalidade questionada na CCJC e quais argumentos os deputados membros da comissão utilizaram para fazê-lo. O texto da PEC alterava artigos da CF/88, da EC 20 de 1998 e também apresentava novos dispositivos autônomos.

Foram cinco as principais proposições cuja constitucionalidade foi questionada pelos deputados ao longo das manifestações lidas, sendo elas: (i) A instituição de contribuição previdenciária aos servidores inativos e pensionistas, do mesmo modo que contribuem os servidores titulares de cargos efetivos; (ii) Estabelecimento de um teto remuneratório para o Setor Público e também a possibilidade de subtetos para os servidores dos Estados e Municípios (iii) A possibilidade de cada um dos poderes, em nível estadual, estabelecer o seu próprio subteto de aposentadoria;

(iv) A nova forma de tributação dos servidores dos Estados e Municípios, criando uma obrigatoriedade e eliminando a facultatividade antes vigente;
(v) Previsão de diversas mudanças na forma de cálculo dos proventos de aposentadoria.

O objetivo deste tópico é discorrer sobre cada uma das proposições trazidas anteriormente, indicando quais argumentos foram utilizados pelos deputados para votarem pela sua admissibilidade (constitucionalidade) ou inadmissibilidade (que significa declaração de inconstitucionalidade do dispositivo). Desse modo, é possível sistematizar quais foram os critérios utilizados para amparo das cláusulas pétreas da CF/88.

De início destaco que a conclusão do deputado relator foi pela admissibilidade da PEC 40/2003, com duas emendas saneadoras de constitucionalidade, que possibilitariam a constitucionalidade da proposta normativa (Parecer do Relator na PEC nº 40 de 2003, 2003). As emendas saneadoras de constitucionalidade são textos normativos acrescidos ao texto original da PEC a fim de que seu conteúdo seja adaptado a um conteúdo constitucional, e faziam referência às (i) cláusula pétrea dos direitos e garantias individuais e (ii) forma federativa de Estado.

Partindo para a análise mais específica dos argumentos trazidos sobre cada proposição, primeiramente indicarei os critérios utilizados pela admissibilidade da instituição de contribuição previdenciária aos servidores inativos e pensionistas, do mesmo modo que contribuem os servidores titulares de cargos efetivos.

O argumento central para defesa da cobrança dos inativos, que serviu para defender o novo regime proposto de modo integral, é o de que Emendas Constitucionais podem atingir direito adquirido. Nesse sentido, a proteção do direito adquirido valeria somente para as leis infraconstitucionais. Desse modo, reiteradamente, alguns deputados afirmaram inexistir direito adquirido a regime jurídico - ou seja, ao regime de imunidade à contribuição previdenciária. Por fim, a contribuição previdenciária possuiria natureza jurídica de tributo e não seria possível alegar direito adquirido contra cobrança pontual de tributos.

Outro argumento de destaque, e que em muito dialoga com o propósito deste artigo, foi utilizado pelo deputado relator para fundamentar grande parte do seu voto pela admissibilidade da proposta: o entendimento estabelecido com o julgamento da ADI nº 2.010/DF do STF. O STF, neste caso, reconheceu a possibilidade de cobrança previdenciária dos servidores

inativos se realizadas por meio de EC, como no artigo 5º da PEC 40/2003. A decisão foi com base no princípio de que não haveria direito adquirido a regime jurídico, e o julgamento era a respeito da Lei 9.783/99, que estabelecia a tributação dos servidores inativos. O STF teria reconhecido que uma nova matriz constitucional poderia resolver o problema da inconstitucionalidade, já que a contribuição tem natureza tributária.

Já pela inadmissibilidade da cobrança dos inativos, o argumento inicial foi de que tal medida significaria a flexibilização da interpretação do artigo 5º, XXXVI (que dispõe que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada) da CF/88, o que geraria uma situação de grande insegurança jurídica.

Outro argumento trazido foi de que a contribuição previdenciária, por se tratar de tributo, incidiria no artigo 150, II da CF/88, e isso vedaria a instituição de tratamento desigual entre os servidores públicos inativos e os demais trabalhadores aposentados. Com o novo regime haveria quebra da isonomia constitucional, e, já que as garantias do mencionado artigo 150 constituiriam direitos e garantias individuais, as cláusulas pétreas do artigo 60, §4º da CF/88 estariam sendo violadas. Também pelo fato de estarem tratando de um tributo, haveria ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos, estabelecido no artigo 194, IV da CF/88.

Por fim, alegam os deputados, em favor da inadmissibilidade da cobrança de inativos, que a contribuição previdenciária seria paga justamente para que o pagante (contribuinte) pudesse se aposentar – Desse modo, seria lógico e razoável entender que, uma vez aposentado, é cessada a obrigatoriedade de contribuição.

Já com relação à segunda proposição, seguindo a linha do voto do deputado relator, só existiram manifestações pela inadmissibilidade da proposta - com ou sem a apresentação de emendas saneadoras de constitucionalidade que modificassem o texto original (da proposta encaminhada à CCJC). Analisando a disposição original sobre os subtetos, essa seria inconstitucional, de início, por violar a separação dos poderes, ao estipular como base para a cobrança o subsídio do Chefe do Poder Executivo. Os deputados alegaram que a igualdade de participação dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) na formulação do teto federal não ocorre no nível estadual, em especial com relação ao judiciário, o que significaria uma menor participação no processo de formulação do subteto estadual.

Já os argumentos relativos à admissibilidade da terceira proposição - que introduz a possibilidade de cada um dos poderes, em nível estadual, estabelecer o seu próprio subteto - são mais pontuais, e dois se destacam. O primeiro aponta no sentido que o valor fixado para o Poder Judiciário estadual é razoável por guardar simetria com o subsídio dado aos cargos de Deputado Federal e Deputado Estadual, como disposto no artigo 27, §2º, CF/88. Já o segundo indica que, ao estabelecer um subteto para cada um dos Poderes, o vício de inconstitucionalidade presente na proposição original estaria resolvido com a proposta de emenda saneadora, que propôs o subteto proporcional.

Por outro lado, os votos pela inadmissibilidade desta proposição apresentaram uma série de argumentos distintos, como (i) a necessidade do texto da proposta explicitar qual seria a situação do Ministério Público em relação aos demais Poderes, ou ainda (ii) a necessidade de vinculação desses novos subtetos dos Poderes se submeterem ao subteto dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça.

Ainda com relação a essa proposição, os deputados opinaram reiteradamente sobre a escolha do deputado Relator em manter o subteto em 75% da remuneração dos ministros do STF. A definição do valor de 75% do subsídio dos ministros do STF como subteto do subsídio do Judiciário estadual inclusive foi questionada por muitos ministros por ter sido uma escolha de mérito - competência da comissão especial e não da CCJC.

Nesse mesmo sentido, pontuaram que a fixação do valor de 75% representaria a retirada da autonomia legítima dos Estados-membros definirem o valor de seus subtetos (desde que respeitando o teto nacional), havendo, então, ofensa ao princípio federativo. Ainda nesse sentido, apontam a necessidade de um critério simétrico. A simetria de 75% da remuneração para os cargos de Deputado não seria aplicável ao Poder Judiciário, já que lá não existem servidores exercendo mandatos eletivos - se o valor do Governador não é aplicável, a simetria com base nos deputados também não seria.

Referente à quarta proposição, que dispõe sobre a nova forma de tributação dos servidores dos Estados e Municípios (criando uma obrigatoriedade e eliminando a facultatividade antes vigente), existe um principal argumento pela sua admissibilidade. Segundo o deputado votante, com a obrigação da instituição de contribuição dos Estados e Municípios a seus servidores, não estaria sendo apresentada proposta tendente a abolir

a forma federativa do Estado.

Pela inadmissibilidade dessa proposição, dois argumentos se destacam. No trecho em que se obriga a adoção de alíquota igual ou superior a das contribuições de cargos da União, haveria vício quanto ao princípio federativo, pois se retiraria dos Estados e Municípios a opção de decidir como tal alíquota deve ser instituída. Isso também seria um problema porque cada um dos entes federativos tem suas próprias necessidades de governança.

Por fim, com relação à quinta proposição analisada - dispendo sobre mudanças na forma de cálculo dos proventos de aposentadoria - alguns argumentos foram trazidos para que os deputados fundamentassem a admissibilidade do trecho da PEC e a mudança de regime jurídico. Interessante destacar que, com relação a essa proposição, também houve grande diálogo com o entendimento do STF já consolidado antes da proposição da PEC nº 41 de 2003.

De início, os deputados afirmaram que não há de se falar em inconstitucionalidade na proposição porque isso significaria que as mudanças previstas na primeira reforma da previdência (EC nº 20 de 1998, aprovada e então em vigor) também seriam inconstitucionais, atentando contra o regime jurídico anterior. Mais uma vez, reforçam que a jurisprudência do STF reitera o entendimento de que não há direito adquirido a regime jurídico frente à Constituição. Isso estaria previsto, além de em inúmeros casos de controle concentrado, na Súmula nº 359 do STF.

Já pela inadmissibilidade, outros argumentos foram trazidos. A medida de alteração na forma do cálculo seria irrazoável por gerar insegurança jurídica e quebrar a isonomia com os demais trabalhadores já aposentados. Ademais, a proposta poderia prejudicar os trabalhadores mais humildes que se esforçam para ter uma carreira pública, já que as condições de aposentadoria se tornariam menos atrativas. Por fim, indicam que um dispositivo não poderia permitir que lei ordinária disponha de maneira contrária quanto ao que já era disposto anteriormente sobre o modo de contagem de proventos.

Nesse capítulo pudemos perceber que na maior parte das vezes o debate entre os deputados se deu por meio de duas questões centrais: a constitucionalidade de um novo regime jurídico proposto pelo constituinte derivado, e a questão da ofensa a garantias individuais ou ao estado federativo.

2.2 Os principais argumentos no STF: As Ações Diretas de Inconstitucionalidade

As ADIs estudadas serão as de nº 3104, 3105, 3128, 3138 e 3291. Neste tópico, o foco será nos argumentos utilizados pelos ministros a fim de declarar a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de determinado trecho normativo. A análise será sobre a emenda constitucional resultante da PEC analisada (EC nº 41 de 2003).

Nas ADI nº 3105 e nº 3128, houve tentativa de impugnação do artigo 4º, caput, e incisos I e II do parágrafo único da Emenda Constitucional nº 41 de 2003 – que dispõe que os servidores inativos e pensionistas de todos os entes federados contribuirão para o custeio do regime de previdência com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos, sendo que a contribuição incidiria sobre a parcela dos proventos e das pensões que supere 50% do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência para os servidores inativos e os pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e 60% do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral, para os servidores inativos e os pensionistas da União.

Ao final, os ministros do STF argumentaram no sentido de que não há, no ordenamento jurídico brasileiro, nenhuma norma jurídica válida que, como efeito específico do fato jurídico da aposentadoria, imunize os proventos e as pensões à nova tributação de ordem constitucional. Isso significa que ninguém está imunizado de novos critérios para tributação. Ainda, o redator para o acórdão, ministro Cezar Peluso, indicou que o novo regime seria constitucional por observar os princípios da solidariedade e do equilíbrio financeiro e atuarial, assim como os objetivos constitucionais da universalidade e equidade no custeio – sem citar diretamente artigos do texto da CF/88.

A maioria na Corte entendeu que a ofensa às cláusulas pétreas estaria somente no estabelecimento de percentagens distintas de contribuição para servidores da União, Estados e Municípios. Nesse sentido, haveria ofensa ao princípio constitucional da isonomia tributária, que deriva do princípio da igualdade, e está prevista como garantia individual nos artigos 145 e 150 da CF/88.

De início, porém, a relatora, ministra Ellen Gracie, e o ministro Carlos Britto haviam alegado que os servidores aposentados até o dia 19.12.2003, e os que estavam em condições para tanto, possuíam o direito

de não pagar nova obrigação previdenciária, uma vez que já gozavam do benefício. Ou seja, haveria direito adquirido de se aposentar sem prever essa contribuição, que já estava incorporada ao patrimônio jurídico de seu titular, e o artigo 5º, XXXVI, da CF/88 prevê que a lei não prejudicará o direito adquirido. Também indicaram que a norma estaria afrontando a isonomia tributária, disposta no artigo 150, II da CF/88, por instituir tratamento diferenciado para os servidores que se aposentaram após a promulgação da EC nº 41/03.

O ministro Joaquim Barbosa, por outro lado, votando pela constitucionalidade da norma, afirma que, mesmo no caso concreto, os direitos e garantias individuais questionados podem ser sopesados com outros direitos e garantias individuais a serem concretizados pela aprovação da Emenda Constitucional - como os do artigo 3º, I e II da CF/88. Em seu voto, indicou que a teoria das Cláusulas Pétreas pode ser conservadora e antidemocrática – tendo como consequência a conservação da desigualdade. Ao seu ver, não faz sentido existir um direito adquirido a não pagar tributos – isso iria contra as próprias bases da organização político-social.

Em seu voto, o ministro Cezar Peluso, após pedido de vista, fez longa reflexão sobre os sistemas previdenciário e tributário no Brasil, destacando a necessidade de o Poder Judiciário não substituir os órgãos competentes para legislar ou definir políticas públicas - nem de se fazer intérprete de anseios do povo, que deve encontrar no voto o instrumento constitucional de expressão. Os requerentes estariam pedindo imunidade tributária absoluta frente ao novo diploma constitucional, o que não estaria enquadrado nas já existentes previsões constitucionais de imunidade. O ministro também citou, em defesa da possibilidade de instituição do novo regime para os servidores já aposentados, jurisprudência do STF, mais precisamente as ADIs nº 1441-2/DF e nº 2010-2/DF. O ministro abriu divergência e votou pela inconstitucionalidade das expressões “cinquenta por cento do” e “sessenta por cento do”. Os demais ministros seguiram seu entendimento.

Já nas ADI nº 3104 e nº 3291, foi requerida a inconstitucionalidade (i) do artigo 2º e (ii) da expressão “8º” do artigo 10º da Emenda constitucional nº 41 de 2003. O pedido foi julgado improcedente, fazendo com que os dispositivos questionados fossem declarados constitucionais. O artigo em questão versava sobre o cálculo dos proventos e também da idade mínima necessária para aposentadoria, já a expressão “8º” fazia referência

a um dispositivo da Emenda Constitucional nº 20 de 1998 que dispunha sobre o mesmo tema (e voltaria a vigorar se o resultado tivesse sido pela procedência da ação).

Segundo a ministra relatora, os critérios e requisitos para a aquisição do direito à aposentadoria não se petrificam, de modo que é possível haver mudança nas regras jurídicas para os que ainda não titularizaram direito à aposentadoria – segundo a ministra, não existe direito adquirido a regime jurídico previdenciário, reforçando que existe uma série de precedentes do STF nesse sentido. Para a relatora, seria diferente a análise sobre direito genérico à aposentadoria, esse sim seria uma garantia individual, não podendo ser extinto de acordo com o artigo 60, § 4º, IV, da CF/88.

A ministra assinalou que as normas criam expectativas de direito, e isso foi o que aconteceu com a primeira reforma da previdência, em 1998. Se os servidores públicos àquela época ainda não tinham preenchido os requisitos nela exigidos, então nada impediria que eles se submetam ao novo regime estabelecido pela reforma de 2003. Outro ponto interessante é que os ministros destacam a existência de um sistema de regras de transição, que fortalece a constitucionalidade do texto normativo. O voto da relatora também não acata o argumento do princípio do retrocesso social, em prol da inconstitucionalidade dos trechos da EC aqui analisada.

No voto dos ministros, principalmente de Carlos Britto e Cezar Peluso, houve diálogo com a decisão proferida no julgamento conjunto das ADIs 3105 e 3128, anteriormente apresentadas. Os ministros seguiram o mesmo entendimento, e o ministro Marco Aurélio voltou a trazer a ofensa à cláusula pétrea de direitos e garantias individuais, além da ofensa específica à segurança jurídica.

Como mencionado, as ADIs foram julgadas improcedentes, tendo em vista principalmente que, em questões previdenciárias, aplicam-se as normas vigentes ao tempo de reunião dos requisitos de passagem para inatividade.

Por fim, na ADI nº 3138, a última a ter o mérito julgado em plenário, foi questionada a constitucionalidade do artigo 1º da Emenda Constitucional nº 41 de 2003, especificamente no ponto em que fixava alíquota mínima – na contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos na União – para a contribuição a ser cobrada pelos entes federativos de seus servidores.

No entendimento da relatora, novamente a ministra Cármen Lúcia,

o constituinte derivado, por meio da Emenda Constitucional, estaria apenas reiterando critérios usados em outros impostos, o que tornaria sua ação constitucional. Nesse sentido, deveria ser observado o sistema geral de compensação previsto constitucionalmente, interpretado conforme os princípios da solidariedade e contributividade. A relatora ainda fundamentou seu entendimento em precedentes do STF.

O ministro Luiz Fux votou no mesmo sentido, frisando que a intenção do constituinte derivado era, ao reformar a Constituição e através da compensação, uniformizar os diversos regimes previdenciários previstos em cada um dos entes federados. O ministro Dias Toffoli também seguiu a relatora, dando destaque para precedentes do STF que reafirmam que as cláusulas pétreas protegem apenas núcleo essencial dos princípios e institutos da federação.

Importante destacar também o voto do Ministro Gilmar Mendes, que propôs a construção de parâmetros que pautassem a visão normativa do princípio federativo, tendo em vista as diversas prescrições constitucionais existentes. O argumento é que deveria ser identificado o núcleo essencial e básico defendido pelo artigo 60, §4º, I, da CF/88 - devendo ser indicados, nesse sentido, parâmetros de aferição para os limites do nosso federativo de cooperação e integração.

O ministro Ayres Britto abriu a divergência, votando pela inconstitucionalidade do trecho da norma, entendendo que, com um percentual mínimo, a autonomia dos entes federativos fora violada, através de uma imposição de alíquota.

O entendimento foi de que a última redação da norma constitucional, fixando nova alíquota mínima, não contraria o pacto federativo ou configura quebra de equilíbrio contratual entre os estados-membros. A ação foi julgada improcedente vencidos os ministros Carlos Ayres Britto, Marco Aurélio de Mello - que deu destaque para a necessidade de não centralização e de autonomia governamental dos entes federados - e Celso de Mello.

Em nenhuma das decisões aqui apresentadas, as manifestações na CCJC foram explicitamente referenciadas ou lembradas.

3 Método

Cabe agora analisar qual foi o caminho para a escolha e seleção dos documentos que serão analisados neste trabalho. Para o seguinte artigo, foram utilizados os sistemas de busca tanto da Câmara dos Deputados² quanto do STF³. O caminho para seleção dos documentos se deu, primeiramente, a partir da busca pelo texto normativo (EC) ou proposta normativa (PEC) objetos deste trabalho.

Primeiramente, cabe justificar a escolha pela pesquisa na plataforma de buscas da Câmara dos Deputados, e não do Senado Federal. Essa escolha se deu por dois motivos principais. O primeiro motivo é que, segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a CCJC da Câmara dos Deputados é o primeiro filtro de constitucionalidade, através da análise de admissibilidade, de propostas de emenda à constituição, que normalmente tem sua tramitação iniciada nessa casa congressual. Outro ponto importante é que, na Câmara dos Deputados, o poder de controle preventivo de constitucionalidade é terminativo.

Ou seja, se os deputados votarem pela inconstitucionalidade da proposta normativa, a tramitação da proposta não será continuada, e seu andamento será interrompido – antes mesmo da análise pelo Senado Federal. No Senado Federal, por outro lado, o controle de constitucionalidade preventivo é feito junto à análise política de mérito da proposta - com o chamado controle de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade (sem a previsão de uma Comissão Especial). Ou seja, a função da Comissão de Constituição Justiça e Cidadania vai além do controle a constitucionalidade de propostas de emendas à constituição, passando simultaneamente pelo juízo de mérito unicamente político do conteúdo da PEC.

No caso da Câmara dos Deputados, o caminho foi pesquisar por meio do campo de “atividade legislativa”, seguido de “proposta legislativa”, optando pela opção de “busca avançada” - pesquisando o número da PEC em questão (PEC 40 de 2003). A partir disso, analisei a ficha de documentos pelo campo de “outros documentos” – “Pareceres, substitutivos e votos”. Isso levou a uma escolha pelos documentos da Comissão de Constituição e Justiça. Foram 12 os documentos encontrados e selecionados: 1 Parecer do Relator, 1 Parecer da Comissão, 8 Votos em Separado e 2 Declarações

2 O site utilizado para busca foi: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em 06 de janeiro de 2021.

3 O site utilizado para busca foi: <http://portal.stf.jus.br/>. Acesso em 05 de janeiro de 2021.

de Voto. Desses documentos, retirei as informações das manifestações pela constitucionalidade ou inconstitucionalidade da proposta.

Já no site do Supremo Tribunal Federal, o caminho escolhido foi a busca pelo campo de “Processos”, e “ADI, ADC, ADO e ADPF” seguido pela utilização dos termos de busca “emenda\$ adj2 constitucional e 41”. Após filtragem dos resultados, pude selecionar 25 ações dispendo sobre a emenda constitucional. Dessas ações, 5 continham decisões finais de mérito com julgamento em plenário: as ADIs nº 3104, 3105, 3128, 3138 e 3291, que formaram o conjunto final analisado por este trabalho.

A partir disso, foram analisados autonomamente e comparativamente os documentos provenientes dos dois diferente sites de busca. O método de análise se deu por um resumo estruturado de todos os documentos analisados. Os argumentos eram destrinchados e seu conteúdo posteriormente transferido para uma tabela – cada tabela fazendo referência a uma instituição analisada (STF ou CCJC). As categorias presentes na tabela, às quais eu diretamente me atentava na argumentação, foram construídas com base em estudo elaborado previamente por Rodriguez e Nobre (2010), eram elas: i) dispositivos legais citados; (ii) princípios (iii) doutrina; (iv) jurisprudência; (v) argumentos externos ao direito. Por último, as tabelas referentes a cada uma das instituições foram analisadas comparativamente.

4 Resultados e discussão

Ao longo dos últimos tópicos ficou claro que as discussões em ambas as Instituições (CCJC e STF) se pautaram em questões de federalismo e Direitos e Garantias Individuais. Isso significa que (i) uma EC pode apresentar entraves de constitucionalidade que perpassam mais de uma cláusula pétrea, e isso acaba sendo reiteradamente trazido por quem decide e (ii) é fácil identificar quais são as cláusulas pétreas em disputa nas arenas decisórias estudadas. Apesar disso, nem os ministros, nem os deputados, entraram em um consenso sobre um núcleo mínimo de artigos constitucionais específicos que estariam sendo violados com a aprovação da EC ou com a admissibilidade da PEC.

A crítica de que as cláusulas pétreas são abertas, portanto, se confirma, na medida em que as discussões travadas nas arenas decisórias são reiteradamente principiológicas e não contam com base em regras de direito – previstas na CF/88 ou não. Nesse sentido, novos princípios são

trazidos a cada novo voto, e, mais uma vez, não há uma preocupação em trazer normas principiológicas que estejam diretamente traduzidas no texto constitucional. Ainda assim, houve a menção principalmente ao artigo 150 da CF/88, sendo que os ministros no STF também trouxeram os artigos 3º, 5º e 149 da CF/88.

Outro ponto de destaque é que o percentual de contribuição de servidores inativos e pensionistas, que foi declarado inconstitucional pelos ministros do STF, foi acrescido à PEC nº 40 de 2003 depois que essa já havia passado pela tramitação na CCJC. Isso significa que os deputados membros daquela comissão não puderam se manifestar *a priori* sobre a admissibilidade desse dispositivo, nem sobre a parte dispendo o percentual distinto para servidores da União e dos Estados e Municípios. Nesse ponto, o STF funcionou como arena única julgando a constitucionalidade da matéria, o que pode demonstrar a importância da atuação *a posteriori* dessa arena decisória.

Por fim, notei, ao longo das argumentações dos deputados e dos ministros, um grande apreço pela fundamentação com base em argumentos presentes em precedentes do STF. Ou seja, reiteradamente a jurisprudência da Corte foi usada para embasar os votos da CCJC estudados. As decisões citadas para respaldar os argumentos das autoridades, porém, variaram muito. Isso significa que a cada novo voto uma nova decisão era citada, e não houve uma decisão paradigma citada tanto por deputados quanto por ministros. Outro ponto interessante é que essas decisões citadas faziam referência, em sua maioria, a ações requerendo a inconstitucionalidade de leis, e não de ECs.

Em termos das principais diferenças que podem ser notadas entre a argumentação dos deputados e a dos ministros, identifiquei que os votos dos deputados se demonstraram mais diretos e restritos. No entanto, o parecer do deputado relator foi completo e introduziu, com fundamentos (principalmente na CF/88 e na jurisprudência do STF), a discussão na CCJC.

5 Conclusão

De início, ressalto que as discussões apresentadas pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados no controle preventivo de constitucionalidade da PEC nº 41 de 2003 se repetiram no STF quando controlando de constitucionalidade da EC nº 40 de 2003. Como foi visto,

principalmente os temas de direito adquirido, segurança jurídica e pacto federativo foram trabalhados em ambas as arenas decisórias. A linguagem das cláusulas pétreas também foi utilizada tanto por ministros dos STF quanto por deputados membros da CCJC.

A partir desse diagnóstico, feito a partir do recorte da inconstitucionalidade, a pergunta que fica é: então porque são necessárias duas instituições que vão decidir sobre os mesmos temas, com a mesma linguagem? A resposta não é fácil, e um novo artigo inteiro poderia ser dedicado ao tema, mas introduzo aqui duas reflexões principais. A primeira, em favor do controle de constitucionalidade de emendas constitucionais pelo STF, diz respeito ao procedimento de aprovação de uma PEC: como a PEC passa primeiro pela CCJC, e só depois tem seu mérito analisado e vai a plenário, a comissão da admissibilidade pode não conseguir remediar todas as inconstitucionalidades da proposta analisada. Já a CCJC seria útil na medida em que elimina, já em um primeiro momento, dispositivos notadamente inconstitucionais – que seriam discutidos sem necessidade. Já a segunda reflexão vai em sentido contrário: o STF, uma instituição contramajoritária, e que não requer uma supermaioria para declaração de inconstitucionalidade de uma Emenda Constitucional, pode invalidar uma norma dessa espécie com o voto de apenas 6 ministros – e isso pode gerar disformidades no sistema.

Sobre esse segundo ponto, destaco que a importância do controle preventivo de constitucionalidade se deve também ao fato de esse ser um controle interno do Congresso Nacional - ou seja, um controle feito pelo Poder Legislativo, tipicamente representativo e majoritário. Ainda há de se lembrar uma característica específica a respeito do controle de constitucionalidade de emenda constitucional, qual seja, “o objeto de avaliação judicial carrega consigo um potencial democrático superior em relação à legislação infraconstitucional” (LIMA, 2020, p. 1319). Uma lei, ainda que passe por um procedimento de aprovação no Congresso Nacional, e ainda que tenha que passar por uma análise de admissibilidade em comissões dessa Instituição, não carrega as mesmas peculiaridades de uma Emenda Constitucional.

Entendo, como Dawson (2013), que há uma dificuldade contramajoritária no atual arranjo, mas que a revisão judicial está tão firmemente arraigada na ordem constitucional que veio para ficar no futuro próximo – independente de sua estrita necessidade ou de sua distância do Congresso Nacional. Por isso, ter a certeza de que os termos de análise do

STF se aproximam dos termos da CCJC contribui para um aumento da carga democrática desse tipo de revisão judicial.

Referências

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.104, Tribunal Pleno. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 26 set. 2007. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2192088>. Acesso em: 3 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.105, Tribunal Pleno. Relator: Ministra Ellen Gracie. Brasília, DF, 18 ago. 2004. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2192089>. Acesso em: 3 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.128, Tribunal Pleno. Relator: Ministra Ellen Gracie. Brasília, DF, 18 ago. 2004. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2199698>. Acesso em: 3 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.138, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, DF, 14 set. 2011. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2201913>. Acesso em: 3 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.291, Tribunal Pleno. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 26 set. 2007. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2192088>. Acesso em: 3 dez. 2020.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJC). Parecer do relator na PEC nº 40 de 2003. Brasília, DF, 2003. 27 p. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=118911>. Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJC). Voto em Separado na PEC nº 40 de 2003. Brasília, DF, 2003. 18 p. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=117771>. Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJC). Voto em Separado na PEC nº 40 de 2003. Brasília, DF, 2003. 10 p. Disponível em:<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=118079>. Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJC). Voto em Separado na PEC nº 40 de 2003. Brasília, DF, 2003. 9 p. Disponível em:<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=118140>. Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJC). Voto em Separado na PEC nº 40 de 2003. Brasília, DF, 2003. 9 p. Disponível em:<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=118273>. Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJC). Voto em Separado na PEC nº 40 de 2003. Brasília, DF, 2003. 5 p. Disponível em:<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=118379>. Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. Comissão De Constituição Justiça e Cidadania (CCJC). Voto Em Separado na PEC Nº 40 De 2003. Brasília, DF, 2003. 8 P. Disponível Em:<https://www.camara.leg.br/proposicoesweb/fichadetramitacao?idProposicao=118375>. Acesso Em: 5 Jan. 2021.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. Comissão De Constituição Justiça e Cidadania (CCJC). Voto Em Separado na PEC Nº 40 De 2003. Brasília, DF, 2003. 29 P. Disponível Em:<https://www.camara.leg.br/proposicoesweb/fichadetramitacao?idProposicao=118382>. Acesso Em: 5 Jan. 2021.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. Comissão De Constituição Justiça e Cidadania (CCJC). Voto Em Separado na PEC Nº 40 De 2003. Brasília, DF, 2003. 13 P. Disponível Em:<https://www.camara.leg.br/proposicoesweb/fichadetramitacao?idProposicao=118492>. Acesso Em: 5 Jan. 2021.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. Comissão De Constituição Justiça e Cidadania (CCJC). Declaração De Voto na PEC Nº 40 De 2003.

Brasília, DF, 2003. 3 P. Disponível Em:<https://www.camara.leg.br/proposicoesweb/fichadetramitacao?idproposicao=118542>. Acesso Em: 5 Jan. 2021.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. Comissão De Constituição Justiça e Cidadania (CCJC). Declaração De Voto na PEC Nº 40 De 2003. Brasília, DF, 2003. 6 P. Disponível Em:<https://www.camara.leg.br/proposicoesweb/fichadetramitacao?idproposicao=118543>. Acesso Em: 5 Jan. 2021.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. Comissão De Constituição Justiça e Cidadania (CCJC). Parecer De Comissão na PEC Nº 40 De 2003. Brasília, DF, 2003. 1 P. Disponível Em:<https://www.camara.leg.br/proposicoesweb/fichadetramitacao?idproposicao=118772>. Acesso Em: 5 Jan. 2021.

DAWSON, Edward. Adjusting the presumption of constitutionality based on margin of statutory passage. *Journal of Constitutional Law*, v. 16, n. 1, 2013.

LANDAU, David. Abusive constitutionalism. *University of California Davis Law Review*, v. 47, 2013.

LIMA, Jairo. Decisão por supermaioria nas cortes constitucionais: o caso das emendas constitucionais inconstitucionais. *Revista de Estudos Institucionais*. v. 6, n. 3, 2020.

NÚCLEO DE DIREITO E DEMOCRACIA DO CENTRO
BRASILEIRO DE ANÁLISES E PLANEJAMENTO (NDD/ Cebap).
(Distrito Federal). Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da
Justiça (sal). Processo legislativo e controle de constitucionalidade: as
fronteiras entre direito e política. *Serie Pensando o Direito*. Coord. José
Rodrigo Rodriguez e Marcos Nobre, Brasília., v. 31, 02 jun. 2010.

ACESSIBILIDADE ELEITORAL: PERSPECTIVAS E DESAFIOS PARA A PROMOÇÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Joelson Dias¹

Ana Luísa Junqueira²

1 Introdução

Embora seja imprescindível assegurar ao indivíduo liberdade para discutir publicamente suas reivindicações, as decisões políticas só podem ser consideradas legítimas em uma ordem democrática, se também o acesso à participação na esfera pública for garantido de forma igualitária a todos. Assim, a liberdade de se expressar politicamente é por si um valor essencial, mas deve ser garantida de forma igual a todos para que seja alcançada a justiça social.

Por sua própria condição, determinados indivíduos necessitam de proteção específica, indispensável para que possam se incluir socialmente e participarem da vida pública e política em condições de igualdade. Para que a igualdade seja alcançada integralmente, devemos considerá-la também em sua dimensão material. As distinções dos diferentes grupos sociais (igualdade material) devem, então, ser levadas em conta, pois, do

1 Advogado, sócio do escritório Barbosa e Dias Advogados Associados, Brasília-DF. Ex-Ministro Substituto do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Mestre em Direito pela Universidade de Harvard. Atual Secretário do Conselho de Colégios e Ordem dos Advogados do Mercosul (COADEM) e Membro da Comissão Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Conselho Federal da OAB. Foi Procurador da Fazenda Nacional e servidor concursado do Tribunal Superior Eleitoral e da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Foi assistente da Promotoria no Tribunal Penal Internacional para a Ex-Iugoslávia, em Haia, na Holanda (1997) e atuou como Consultor na Missão Civil Internacional da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA) no Haiti (1993-1994).

2 Advogada parceira do escritório Barbosa e Dias Advogados Associados, Brasília-DF. Mestre em direitos humanos pela Universidade do Minho em Portugal e doutoranda pela Universidade de Coimbra em Portugal.

contrário, o direito acaba por gerar mais desigualdades. Em outras palavras, o tratamento jurídico desigual aos grupos socialmente mais vulneráveis, como é o caso das pessoas com deficiência, é essencial para se garantir a igualdade na realidade fática da vida. É a chamada “desigualação” positiva, desigualando para igualar.

É precisamente nesse contexto que surgem as normas destinadas a tutelar e promover a voz cidadã das pessoas com deficiência. Neste artigo, em primeira análise, tentaremos demonstrar a importância de a participação política ser considerada em uma dimensão inclusiva. Em seguida, no particular, abordaremos os objetivos traçados pela Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência, pela Lei Brasileira de Inclusão e pelo Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral, apresentando também as recomendações de organismos internacionais de direitos humanos para a efetiva concretização desse direito e as principais observações do relatório do Tribunal Superior Eleitoral: Acessibilidade na justiça eleitoral – ano base 2019. Ao final, formulamos proposições para alterações legislativas no ordenamento jurídico nacional no sentido promover a convencionalidade das normas internacionais sobre o tema.

2 Participação política inclusiva como substrato da democracia

A partir da promulgação da Constituição da República do Brasil de 1988 (CR/88), há uma redefinição na estrutura social e política do país, lançando a democracia a um patamar nunca antes atingido. Dentre a positivação de inúmeros direitos humanos no texto constitucional, garante-se a participação popular na gestão da coisa pública.

Com efeito, já no art. 1º da CR/88 o legislador constituinte concebeu a nova ordem democrática no Brasil sob o imperativo do Direito, fixando a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político como fundamentos do Estado. Mais adiante, no parágrafo único do art. 1º, a CR/88 faz alusão à soberania popular, assegurando ao povo a participação direta (por exemplo, plebiscito, referendo, iniciativa popular e direito de petição) e indireta (decisões políticas tomadas por seus representantes eleitos).

A participação é também assegurada no plano internacional de proteção de direitos humanos. Em âmbito global, o art. 25 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos reconhece e protege o direito de cada cidadão participar na condução dos assuntos públicos, o

direito de votar e ser votado e o direito de ter acesso ao serviço público. Regionalmente, os direitos políticos de participação estão previstos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (art. 23), no primeiro protocolo da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (art. 3) e na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (art. 13).

Ainda no direito internacional, existem, também, tratados específicos de direitos humanos que tutelam o direito de participar: Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (art. V, c), Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (art. 7º), Convenção sobre os Direitos das Crianças (art. 23; 31) e, claro, a própria Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência – CDPCD (art. 76).

Em termos conceituais entende-se a participação na vida pública e política como a atuação organizada e responsável dos indivíduos (ou organizações representativas em alguns casos) nas questões de interesse da cidadania e da coletividade. Não se restringe, portanto, a participação popular apenas ao ato de escolha de representantes políticos. É muito mais abrangente. Trata-se de uma dinâmica ínsita à natureza do indivíduo, compreendendo a política como toda ação inclinada ao atendimento de interesses coletivos para se alcançar um fim comum. Daí o caráter fundamental do direito de participação, que permeia a construção e a promoção especialmente dos direitos políticos, econômicos, sociais e culturais.

A democracia tem amparo na isonomia, refutando desigualdades nas medidas da participação, porquanto ensejam desequilíbrios na influência política dos diferentes sujeitos e classes. Uma sociedade livre da opressão e submissão deve obrigatoriamente considerar a participação em dimensão equânime e inclusiva. O diálogo social só será legítimo se todos puderem participar em igualdade de oportunidades.

Se as eleições instrumentalizam o enlace entre a vontade dos eleitores e as ações governamentais (FAYT, 2009, p. 225), colocando o *demos* no papel de governar, o espírito democrático inclina a política legislativa à persecução de um sistema de consultas populares amplamente receptivo, simpático a um abarcamento coletivo indiscriminado e avesso a cláusulas normativas e a condições fáticas injustificadamente tendentes ao despreço ou à marginalização. Como pontua Roseno (2017, p. 566), o grau de abertura da participação política pesa no coeficiente democrático dos

sistemas, de modo que quanto menos restritivas forem as condicionantes para o exercício dos direitos políticos, mais participativo e plural será o modelo adotado.

Dessa forma, a garantia de que esse grupo específico de pessoas possa intervir nas decisões do Estado, especialmente nas questões que lhe dizem respeito mais diretamente, revela-se elemento crucial na construção e promoção de sua inclusão. Ao participarem da vida política e pública, a pessoa com deficiência tem oportunidade de lançar maior visibilidade às opressões e barreiras por ela vivenciada, fomentando a pressão pública para elaboração de leis e políticas públicas inclusivas e emancipatórias.

Nesse aspecto, defendendo novas abordagens no combate às desigualdades, Fitoussi (1997, *passim*) alerta a necessidade de se fazer emergir outro tipo de direitos: os direitos de inserção, relacionados aos direitos de participação e de reconhecimento. Quanto maior o nível de conscientização social que reconheça as pessoas com deficiência enquanto sujeitos de direitos, maior a capacidade de se organizarem e lançarem voz à necessidade de medidas políticas direcionadas às suas especificidades.

A acessibilidade eleitoral visa, assim, a erradicar barreiras que distanciam os indivíduos do exercício de seus direitos políticos. A garantia ao sufrágio e às suas manifestações reclama, dessa forma, a eliminação de obstáculos – atitudinais, físicos e socioeconômicos – impeditivos ou que limitam principalmente os cidadãos com deficiência expressarem, para além de seu direito ao sufrágio³, todo seu potencial político.

3 Acessibilidade eleitoral

Segundo dados do Relatório Mundial de 2011 sobre as pessoas com deficiência, elaborado pela Organização Mundial de Saúde, mais de um

3 Em termos substantivos, o direito de sufrágio comporta duas espécies de manifestações. Em primeiro lugar, o sufrágio ativo, que consiste no direito conferido ao cidadão para que, na condição de eleitor, escolha livremente entre os que postulam cargos de representação em diversas instâncias dos poderes Executivo e Legislativo ou, em outras circunstâncias, para que opine sobre políticas públicas alternativas acerca das quais os governantes preferem deliberar em conjunto com a massa. De outro lado, o direito de sufrágio comporta ainda uma feição passiva, consistente na prerrogativa de pleitear o exercício da representação política (*ius honorum*), mediante a submissão dessa possibilidade ao crivo da base social. Essa última feição, modernamente, recebe um matiz substancialista, pelo qual a postulação de cargos públicos passa a subjazer a ideia de fazê-lo em condições de igualdade. O respeito à equivalência de chances nas disputas eletivas é, finalmente, reconhecido como um dos elementos básicos do sistema representativo, na medida em que o regime democrático pressupõe um inexorável respeito à ideia de uma ordem política aberta e renovável (MUNOZ, 2007, p. 34).

bilhão de pessoas no mundo convivem com algum tipo de impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, dentre as quais, 200 milhões experimentam dificuldades funcionais consideráveis. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, só no Brasil, quase 46 milhões de brasileiros (24% da população) apresentam algum tipo de impedimento de natureza física, mental, intelectual ou sensorial. O impedimento visual apresentou a maior ocorrência, afetando 18,6% da população, o impedimento motor em segundo lugar, ocorrendo em 7% da população; em terceiro lugar, o auditivo, ocorrendo em 5,10% da população, e o impedimento mental ou intelectual, em 1,40%.

De acordo com dados divulgados em agosto de 2020 pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 147.918.483 de eleitores brasileiros estavam aptos a votar nas Eleições 2020. Desse total, 1.158.234 declararam-se como pessoas com deficiência ou que necessitavam de algum tipo de atendimento especial. Por outro lado, do total de candidatos aos cargos para as eleições de 2020, 6.584 candidatos afirmaram ter algum tipo de impedimento, ou seja, apenas 1,2% do total de candidatos.

Mais que o acesso ao meio físico, ao transporte, à informação e comunicação, o direito à acessibilidade deve ser compreendido também em uma perspectiva mais ampla, como o direito de ter acesso a direitos. É, portanto, instrumento fundamental para a efetivação dos demais direitos e, por isso, a estreita relação entre dignidade humana e o direito à acessibilidade. A pessoa com deficiência somente poderá usufruir de uma vida digna caso tenha garantido acesso aos direitos fundamentais.

Nesse sentido, mais particularmente, a acessibilidade eleitoral visa a erradicar as barreiras que limitam ou mesmo impedem o exercício pelas pessoas com deficiência dos seus direitos políticos. Não se traduz exclusivamente no direito de votar com facilidade, o que, por si só, não é menos importante, como, por exemplo, garantindo o direito de alistamento, removendo os obstáculos arquitetônicos dos locais de votação e tornando acessíveis as propagandas partidárias e eleitorais, bem como os pronunciamentos oficiais e debates televisivos (assegurando, em todos os casos, a sua veiculação com audiodescrição, língua de sinais e legenda). Mas, vai além, devendo criar as condições necessárias, com a adoção de medidas concretas, para a eliminação de males não menos piores, como a exclusão, a discriminação e o preconceito, que mitigam as chances de indivíduos com deficiência participarem da vida pública e política em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, especialmente de

candidatos e candidatas com deficiência inclusive serem eleitos.

No sistema global de proteção dos direitos humanos, a Convenção Internacional da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD) – primeiro Tratado Internacional de Direitos Humanos incorporado ao ordenamento jurídico nacional com equivalência expressa de norma constitucional –,⁴ surge, em 2006, não apenas como oportuno instrumento de efetivação dos mais variados direitos e garantias, mas como marco normativo revolucionário, que conduz também a legislação e as instituições eleitorais ao reencontro com os valores democráticos de inclusão e justiça social.

Em seu art. 1º a CDPD, define pessoa com deficiência como aquela com impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras (físicas, atitudinais, socioeconômicas) podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com os demais indivíduos.⁵

Nota-se relevante mudança de paradigma sobre a definição de pessoa com deficiência, afastando de vez o modelo médico do referido conceito. A deficiência deixa de ser tratada como uma limitação funcional ou perda de estrutura do corpo e passa a ser encarada como construção social e questão contextual. Dessa forma, a pessoa com deficiência apresenta maior dificuldade de acesso não em razão de suas limitações funcionais, mas pela incapacidade da sociedade de incluí-la em sua especificidade. Por consequência, a limitação do corpo deixa de ser um obstáculo quando removidas as barreiras que dificultam ou até mesmo impedem as pessoas

4 Mediante o Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, promulgado pelo Poder Executivo federal por meio do Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, o Congresso Nacional aprovou o texto da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, bem assim seu Protocolo Facultativo, que reconhece a competência do Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência para receber e analisar comunicações submetidas por pessoas ou grupos de pessoas narrando violações ao referido tratado internacional. Além do compromisso junto à ONU firmado pela União valer para todos os entes da Federação e para os três Poderes, o texto da Convenção constitui parâmetro de controle de constitucionalidade, sendo que a não observância de seus preceitos enseja mora internacional do Estado brasileiro. Ao Executivo cabe a implementação de medidas necessárias ao cumprimento das obrigações previstas; ao Legislativo, compatibilizar a legislação com os novos compromissos; e ao Judiciário, aplicar e assegurar a obediência ao tratado, conforme o seu status de emenda constitucional.

5 O propósito da presente Convenção é promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência, e promover o respeito pela sua dignidade inerente. Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

com deficiência o pleno exercício dos seus direitos e assegurados, por exemplo, pelo Estado e pela sociedade, os recursos de acessibilidade necessários a sua inclusão, autonomia e vida independente.

3.1 Art. 29 da convenção internacional sobre os direitos das pessoas com deficiência

Capítulo específico da Convenção (art.29) foi dedicado aos direitos e garantias de participação na vida pública e política das pessoas com deficiência, com o propósito de assegurar sua inclusão política, revigorando o substrato democrático do estatuto eleitoral.⁶ O objetivo foi romper a lógica da exclusão social que relega a pessoa com, naturalizando sua imagem como alguém dependente e incapaz de gerir sua vida e afastando-a das arenas (sociais e políticas) onde suas vozes podem ser consideradas.

No referido dispositivo nota-se que a vida pública e a participação política estão intimamente relacionadas. Schewerin (1995, p. 69) destaca que a capacidade de ação política do indivíduo pode ser estimulada por sua vida social. Assim, as atividades políticas e as de natureza pública/social não são independentes entre si, ao contrário, ambas expressam um envolvimento integrado que podem influenciar o panorama comunitário, ao passo que uma sociedade democrática não comporta somente sistemas políticos como via de transformação social, mas também um número diversificado de subsistemas que contribuem para o reforço do processo político democrático.

De uma forma geral, a Convenção assegura o direito de as pessoas com deficiência votarem e serem votadas em condições de igualdade com as demais pessoas. Para isso, inclusive desencorajando seção especial de votação, determina que os procedimentos, instalações e materiais e equipamentos para votação serão apropriados, acessíveis e de fácil compreensão e uso (como, por exemplo, software que traduza em áudio e Libras as informações do site do Tribunal Eleitoral, material de votação em Braille, sistema de áudio para acompanhar votação, mesários capacitados em Libras, celebração de acordos e convênios de cooperação técnica com entidades públicas e privadas para planejar a realização de adaptações das

6 DIAS, Joelson; JUNQUEIRA, Ana Luísa Cellular. A lei brasileira de inclusão e o direito das pessoas com deficiência à participação na vida pública e política. In: LEITE, Flávia Piva Almeida; RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes; COSTA FILHO, Waldir Macieira da. Comentários ao Estatuto da Pessoa com Deficiência. São Paulo: Saraiva, 2016.

estruturas físicas necessárias à garantia da acessibilidade).

Além disso, concomitantemente à promoção do direito ao voto secreto, o documento garante, sempre que necessário e a seu pedido, permissão para que a pessoa com deficiência seja auxiliada na votação por alguém de sua escolha. Incentiva também a promoção de ambiente no qual as pessoas com deficiência possam participar efetiva e plenamente na condução das questões públicas, mediante filiação a organizações não governamentais relacionadas com a vida pública e política do país, inclusive partidos políticos, e a formação de organizações (em âmbito internacional, regional, nacional e local) que representem seus interesses.

3.2 Comitê da ONU sobre os direitos das pessoas com deficiência

O Comitê da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, órgão criado para promover a implementação e monitoramento dos direitos previstos na CDPD, em seu Comentário Geral nº 1, expressou que os Estados Partes têm a obrigação de proteger e promover o direito de as pessoas participarem sem discriminação em todas as eleições e referendos, sendo a capacidade jurídica essencial para o exercício dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. No Brasil, consoante o disposto no art. 3º do Código Civil, alterado pela Lei Brasileira de Inclusão (art. 114 da Lei nº 13.146/15), são considerados absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil apenas os menores de 16 anos, não alcançando as pessoas com deficiência.

Em seu Comentário Geral nº 3, sobre mulheres e meninas com deficiência, referido órgão recomenda aos Estados Partes a alteração de qualquer norma ou política que restrinja sua plena participação na vida política. Além disso, no Comentário Geral nº 4, dedicado ao direito à educação inclusiva recorda a conexão entre educação inclusiva e plena participação na vida política e pública, recomendando disciplinas sobre cidadania nos currículos educacionais e que seja estimulada a participação dos alunos com deficiência nas organizações estudantis.

Além disso, o Comitê expressa que o direito à participação política também está intimamente relacionado ao direito de viver em comunidade. Nesse sentido, lembra que as pessoas com deficiência devem influenciar nas características da vida em comunidade por meio de sua participação política.

Ainda sobre o assunto, na Comunicação nº 4/2011, apresentada

contra a Hungria, o Comitê teve de decidir se a legislação húngara era discriminatória por motivo de deficiência e se os direitos políticos das pessoas com deficiência, incluindo o direito de voto, eram garantidos em igualdade de oportunidade. Na época da reclamação, a constituição húngara de 1949 excluía do direito de voto qualquer pessoa sujeita à tutela parcial ou total. Posteriormente, em 2012, e antes da apreciação do mérito do caso, houve reforma constitucional que, ao contrário do anterior sistema de exclusão automática, estabelecia que compete ao juiz decidir sobre o direito de voto, tendo em conta as circunstâncias de cada pessoa e com base nas opiniões de psiquiatras forenses. Na referida Comunicação, o Comitê determinou que a) a obrigação dos Estados Partes é garantir a participação plena e efetiva na vida política em igualdade de condições, sem restrições ou exceções com relação a qualquer grupo de pessoas com deficiência, considerando discriminatória qualquer exclusão com base em deficiência; b) em relação à capacidade jurídica, os Estados Partes devem reconhecê-la e protegê-la em igualdade de condições, de modo que restringir o direito de voto com base em impedimento intelectual viola as obrigações do artigo 29 da Convenção; c) o Comitê considera que a avaliação da capacidade das pessoas é considerada discriminatória; c) considerou que o Estado Parte (Hungria) não cumpriu com as suas obrigações em relação ao artigo 29 e, entre outras, instou o Estado a considerar a revogação da lei e a promulgar legislação que reconheça o direito de voto das pessoas com deficiência sem qualquer avaliação de sua capacidade.

No Brasil, em 2015, ao comentar relatório oficial apresentado pelo país, o Comitê da ONU que supervisiona a implementação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência externou sua preocupação com a discriminação sofrida por tais indivíduos no exercício do seu direito de voto, especialmente em razão de interdição e restrições a sua capacidade jurídica, além da falta de acessibilidade em muitos locais de votação e nas informações sobre as eleições e campanhas eleitorais em todos os formatos acessíveis⁷.

7 Observações finais do Comitê da ONU sobre o relatório oficial apresentado pelo Brasil sobre a implementação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência disponível em: <https://bit.ly/3l148hr> 16 JUNQUEIRA, Ana Luísa Cellular. DIAS, Joelson. Op. cit.

3.3 Lei brasileira de inclusão e programa de acessibilidade do tribunal superior eleitoral (TSE)

Além do Código Eleitoral (Lei nº 4737/65), que já prevê uma série de medidas voltadas à acessibilidade eleitoral (arts. 101 e 135), a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência – LBI (Lei nº 13.146/15) reafirma referidas garantias de participação na vida pública e política das pessoas com deficiência previstas na Convenção (art. 76).

Seguindo a Convenção, a LBI visa a garantir às pessoas com deficiência o exercício dos direitos políticos e a oportunidade de exercê-los em igualdade de condições com os demais indivíduos. Para isso, assegura-lhes o direito amplo e irrestrito de votar e ser votado, obrigando o poder público a garantir: a) que os procedimentos, instalações e materiais para votação sejam acessíveis e de fácil compreensão e uso; b) voto secreto, livre e universal, bem como o incentivo às pessoas com deficiência candidatarem-se livremente a cargo eletivo ou desempenhar qualquer função pública; c) a livre expressão da vontade da pessoa com deficiência como eleitor e a possibilidade de que utilize apoios pessoais ou técnicos no exercício desta vontade.

Antes mesmo da promulgação da LBI, na tentativa de equiparar oportunidades no exercício da cidadania aos eleitores com deficiência ou mobilidade reduzida, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) já havia criado o Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral, (Resolução TSE nº 23.381/2012), que, na mesma linha do que, posteriormente seria preconizado também pelo inciso I do § 1º do artigo 76 da LBI, garante acessibilidade nos procedimentos, nas instalações e nos materiais para votação.

Tendo como objetivo a implantação gradual de medidas que removam barreiras físicas, arquitetônicas e de comunicação, o propósito do Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral é promover o acesso amplo e irrestrito com segurança e autonomia às pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida no processo eleitoral.

Em 2019, em reconhecimento do seu ineditismo e de sua contribuição para a efetivação da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoa com Deficiência, o Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral foi inclusive selecionado pelo Zero Project (iniciativa da Fundação Essl, da Áustria), com foco na garantia e promoção dos direitos das pessoas com deficiência em âmbito global, como uma das políticas públicas mais inovadoras do

mundo, em prol da vida independente e participação política das pessoas com deficiência.⁸

Ou seja, não obstante a relevância da adoção de normas assegurando os direitos políticos das pessoas com deficiência, para a efetiva garantia da acessibilidade eleitoral revela-se de fundamental importância a execução e implementação integral das medidas específicas neste sentido previstas tanto no Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral como nas demais Resoluções do TSE referentes às Eleições⁹.

No particular, destacam-se, por exemplo: a garantia de utilização do alfabeto comum ou do sistema braile pelos eleitores com deficiência visual para assinatura do Caderno de Votação ou, se for o caso, assinalar as cédulas (art. 150 do Código Eleitoral); as parcerias a serem buscadas pelos TRE's para incentivar o cadastramento de mesários e colaboradores com conhecimento em Libras, a Língua Brasileira de Sinais (art. 51 do Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral); a garantia de locais de votação acessíveis para o eleitor com deficiência ou com mobilidade reduzida, inclusive em seu entorno e nos sistemas de transporte que lhe dão acesso (art. 135 do Código Eleitoral e art. 3º, I do Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral); a possibilidade de o eleitor ser acompanhado por uma pessoa de sua confiança para votar, ainda que não o tenha requerido antecipadamente ao juiz eleitoral (art. 51 do Código Eleitoral, art. 90 da Resolução do TSE nº 23.399/2013 e § 1º, inciso IV do art. 76 da LBI); e a disponibilização de régua para assinatura ou assinador para as pessoas com deficiência visual (art. 150, II do Código Eleitoral e § 4º, II do art. 101 da Resolução do TSE nº 23.611/2019).

3.4 relatório do TSE: acessibilidade na justiça eleitoral – ano base 2019

Enalteçamos os esforços que a Justiça Eleitoral a cada pleito realiza para a maior concretização do seu Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral. Nas últimas eleições, importante mencionar que o TSE conclamou aos tribunais regionais propiciarem maior acessibilidade no processo de votação, mediante a implementação de medidas como: extensão da sintetização de voz aos nomes dos candidatos; nomeação de apoio logístico para tornar acessível cada local de votação; atualização

8 Para acessar relatório completo do Zero Project sobre vida independente e participação política: <https://inclusion-international.org/zero-project-2019/>.

9 Vide, por exemplo, nas Eleições 2020, Resolução nº 23.610/2019 e Resolução nº 23.611/2019

das informações sobre deficiência no Cadastro Nacional de Eleitores e a acessibilidade nas propagandas das eleições municipais.

No mesmo sentido, destacamos que o TSE disponibilizou em seu Portal a publicação “Acessibilidade na Justiça Eleitoral – Ano-base 2019”, que informa as inúmeras ações desenvolvidas pela Justiça Eleitoral em todo o país para a promoção efetiva da acessibilidade dos cidadãos para o exercício do voto. O documento reúne os dados dos relatórios enviados ao TSE pelos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) em cumprimento às ações relacionadas ao Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral. Ao todo, constam informações da gestão da acessibilidade realizada pelo TSE e por 16 Regionais em 2019. Entre as iniciativas apontadas na publicação destaca-se a realização de Reunião Nacional de Acessibilidade promovida pelo TSE com a participação dos TREs, que alinhou ações da Justiça Eleitoral às previsões da Lei Brasileira de Inclusão (LBI). A publicação também informa a realização do 1º Encontro Nacional de Acessibilidade e Inclusão (ENAI), realizado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Esperamos que a Justiça Eleitoral brasileira continue a aprimorar a acessibilidade eleitoral e reitere as orientações aos juízes eleitorais e mesários, bem assim aos partidos políticos e à sociedade em geral, no propósito de garantir a acessibilidade eleitoral e o direito ao sufrágio das pessoas com deficiência.

4 Conclusão

Em uma democracia, a ação política só pode ser eficaz quando observa uma correspondência fiel com a ética e com a racionalidade de seus fundamentos. Não existirá, pois, uma sociedade democraticamente operativa onde o arcabouço jurídico contrarie a lógica estruturante da axiologia eleitoral¹⁰. A axiologia eleitoral tem como um de seus centros a universalidade do sufrágio, valor que atua como um mandato de proibição de discriminação que veda o alheamento injustificado da participação eleitoral. Nessa esteira, o princípio do sufrágio universal carrega também um “sentido dinâmico”, na direção de, eventualmente, tornar inconstitucionais restrições ao direito de sufrágio que passem a ser vistas como desnecessárias e desproporcionadas.²⁰

10 Lince, Rosa María Mirón. El Derecho Electoral como pilar de la Transición Democrática. Evolución social y racionalidad normativa. In: MIGALLÓN, Fernando Serrano. Derecho Electoral. Ciudad de México: UNAM, 2006, p.41

Os valores capitalistas têm sido responsável pela consolidação de uma legitimidade institucional discriminatória,²¹ que, dentre outros grupos socialmente vulnerabilizados em seus direitos, reconhece a pessoa com deficiência como um indivíduo excedente, “economicamente improdutivo”. Por isso, é urgente um repensar sobre a efetividade das políticas atuais a favor das pessoas com deficiência, sendo essencial arquitetar ações com base nas recomendações das Nações Unidas e nas boas práticas do direito comparado que estejam de fato garantindo reconhecimento, representatividade e participação política desse importante segmento social. Ao não participarem da vida em sociedade, o ciclo de opressão, segregação, capacitismo e invisibilidade jamais será rompido. Isso porque existe uma conexão estreita entre a participação política e os demais direitos essenciais para a preservação da dignidade humana. Ao participar ativamente na esfera pública, o indivíduo interfere na construção e efetivação de seus outros direitos fundamentais: civis, econômicos, sociais e culturais. É, assim, agente de transformação social, incluindo e emancipando grupo socialmente mais vulnerável.

Não foi por outro motivo, buscando assegurar-lhes efetiva inclusão na sociedade, que, principalmente a partir da adoção da Convenção da ONU, consolidou-se, internacionalmente, a ideia de que as pessoas com deficiência devem ter a oportunidade de participar plena e ativamente da vida pública e política, especialmente das decisões sobre os programas e políticas que, diretamente, lhes dizem respeito. Bem representativo desses esforços é o lema desse movimento internacional pela afirmação de direitos: “nada sobre as pessoas com deficiência, sem as pessoas com deficiência!”

Referências

ALVIM, Frederico; DIAS, Joelson. A Lei Brasileira de Inclusão e a efetivação do direito à participação política das pessoas com deficiência. In: **Impactos do Estatuto da Pessoa com Deficiência no ordenamento brasileiro**. Salvador: Editora Jus Podivm. 2017

BARNES, Colin. MERCER, Geof. **Disability**. Cambridge: Polity Press, 2003.

BECO, Gauthier. **Study on the Implementation of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe**. United Nation. Disponível em: http://europe.ohchr.org/Documents/Publications/Art_33_CRPD_study.pdf. Acesso: 7.5.2018

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

DELLA PORTA, Donatella. **Introdução à Ciência Política**. Lisboa: Editorial Estampa, 2003.

DIAS, Joelson; JUNQUEIRA, Ana Luísa Cellular. A lei brasileira de inclusão e o direito das pessoas com deficiência à participação na vida pública e política. In: LEITE, Flávia Piva Almeida; RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes; COSTA FILHO, Waldir Macieira da. **Comentários ao Estatuto da Pessoa com Deficiência**. São Paulo: Saraiva, 2016.

DIAS, Joelson; JUNQUEIRA, Ana Luisa. **O Direito à Participação Política das Pessoas com Deficiência**. Tribunal Eleitoral Regional - Santa Catarina: Resenha Eleitoral (Florianópolis), v. 21, n. 1, p. 159-180, nov. 2017. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2018/IJC06_08.pdf.

DIAS, Reinaldo. **Ciência Política**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

EASTON, David. **A framework for Political Participation**. New Jersey. Prentice Hall, 1965.

FAYT, Carlos S. **Derecho político**. 12. ed. Tomo I. Buenos Aires: La Ley, 2009.

FITOUSSI, Jean-Paul. ROSANVALLON, Pierre. **A nova era das desigualdades**. Celta: Oeiras, 1997.

GIBBS, Dave. **Social Model Services**. In: Colin Barners e outros (Organiz.) Cambridge: Cambridge, 2004

LINCE, Rosa María Mirón. El Derecho Electoral como pilar de la Transición Democrática. Evolución social y racionalidad normativa. In: MIGALLÓN, Fernando Serrano. **Derecho Electoral**. Ciudad de México: UNAM, 2006.

MUÑOZ, Luis A. Gálvez. Sufragio y discapacidad. Notas sobre el régimen de votación de las personas discapacitadas. **Revista de Estudios Políticos** (nueva época), n. 142, octubre-diciembre 2008

ROSENO, Marcelo. Estatuto da Pessoa com Deficiência e exercício dos direitos políticos: elementos para uma abordagem garantista. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 18, n. 116, out. 2016/ jan. 2017, pp. 559-

581.

SCHEWERIN, Eduard. **Meditation**, Citizen Empowerment and Transformation Politics. Westport: Praeger Publishers, 1995.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

URROZ, Juan Calanchini. Gobernabilidad: legitimidad – eficacia efectividad – estabilidad – participación política. In: CALANCHINI, Juan J (coord.). **Lecturas de Ciencia Política**. Tomo II. Montevideo: 2011.

VOLPATO R. **A participação popular como direito fundamental em um estado democrático de direito**. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/33782/a-participacao-popular-como-direitofundamental-em-um-estado-democratico-de-direito#ixzz3uofXH37c>. Acesso 14.4.2021.

REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA: A PARTICIPAÇÃO DE GRUPOS DE INTERESSE NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Ricardo Modesto Vieira¹

Fabiano Peruzzo Schwartz²

Resumo: O presente artigo investiga o fenômeno das redes de políticas públicas e se dedica a responder a seguinte questão de pesquisa: existe diferença estatística significativa entre a participação política de grupos de interesse nas audiências públicas de comissões da Câmara dos Deputados? Por hipótese, a diferença de participação entre os grupos levaria ao entendimento de que há o domínio de uma determinada classe na arena legislativa. Foram utilizados o teste não paramétrico de Kruskal-Wallis e o *post hoc* de Dunn, bem como a técnica de *ego-network* para mapeamento completo da rede de entidades participantes na Câmara dos Deputados. Os resultados mostram equivalência no padrão de participação dos grupos de interesses econômicos e de interesses sociais, o que sugere a teoria do pluralismo majoritário como a mais adequada ao caso brasileiro.

Palavras-chave: Participação Política; Grupos de Interesse; Lobby; Governança.

Abstract: This article investigates the phenomenon of policy networks and is dedicated to answering the following research question: is there a significant statistical difference between the political participation of interest groups in the public hearings of committees of the Chamber of Deputies? Hypothetically, the difference in participation between groups would lead to the understanding that there is a dominance of a certain class in the legislative arena. The Kruskal-Wallis

- 1 Analista Legislativo da Câmara dos Deputados, professor de gestão de projetos, doutorando em Ciência Política pela Universidade da Califórnia Santa Barbara (interrompido) e Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Estadual de San Diego, Califórnia. E-mail: ricardo.modesto@camara.leg.br
- 2 Doutor em Engenharia de Sistemas Eletrônicos e de Automação e Mestre em Ciência da Computação, ambos pela Universidade de Brasília. Diretor da Coordenação de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados e professor permanente do Mestrado Profissional em Poder Legislativo. Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0003-1727-9346>. E-mail: fabiano.schwartz@camara.leg.br.

non-parametric test and Dunn's *post hoc* test were used, as well as the ego-network technique for complete mapping of the network of entities participating in the Chamber of Deputies. The results show equivalence in the pattern of participation of economic and social interest groups, which suggests the theory of majority pluralism as the most adequate to the Brazilian case.

Keywords: Political Participation; Interest Groups; Lobby; Governance.

Resumen: Este artículo investiga el fenómeno de las redes de políticas públicas y está dedicado a dar respuesta a la siguiente pregunta de investigación: ¿existe una diferencia estadísticamente significativa entre la participación política de los grupos de interés en las audiencias públicas de las comisiones de la Cámara de Diputados? Hipotéticamente, la diferencia de participación entre los grupos llevaría a entender que existe un cierto dominio de clase en el ámbito legislativo. Se utilizó la prueba no paramétrica de Kruskal-Wallis y la prueba *post hoc* de Dunn, así como la técnica ego-network para el mapeo completo de la red de entidades participantes en la Cámara de Diputados. Los resultados muestran equivalencia en el patrón de participación de los grupos de interés económico y social, lo que sugiere la teoría del pluralismo mayoritario como la más adecuada para el caso brasileño.

Palabras clave: Participación Política; Grupos de interes; Lobby; Gobernancia.

1 Introdução

Quem elabora as políticas públicas na Câmara dos Deputados? Quem está no poder no Parlamento? Quem de fato governa? Essa questão, onipresente na história da humanidade, ganhou o centro do debate na Ciência Política com a obra “O Conceito do Poder” de Robert Dahl (1957). Para Dahl, poder é uma relação entre as pessoas em que A tem poder sobre B na medida em que A pode fazer com que B faça alguma coisa que, de outro modo, B não faria. Essa distinção entre a ação livre e a ação distorcida pelo poder é mantida em trabalhos mais recentes que corrigem os pontos fracos da teoria de Dahl³, como o de Steven Lukes (2005). Mesmo com a ascensão da sociedade em rede, o poder continua como a capacidade de um ator social influenciar de forma assimétrica as decisões de outros atores, de maneira a favorecer os interesses, os valores e

3 Dahl exclui variáveis importantes em seu modelo, como a dificuldade de percepção das preferências em relação às políticas públicas, os conflitos encobertos e/ou latentes, o enviesamento dado pelo sistema, pela cultura e pela ação coletiva e o controle da informação, que impossibilita a simetria da informação sobre as políticas públicas dentro da sociedade.

as crenças dos atores empoderados (CASTELLS, 2009, p. 10).

No Parlamento brasileiro, Baião *et al.* (2018) confirmam grande centralização de poder na elite parlamentar, uma vez que deputados mais leais ao governo obtêm maior taxa de execução das emendas orçamentárias individuais por apoiarem a agenda legislativa do Poder Executivo. Os autores apontam que a distribuição de pastas ministeriais também é importante para os parlamentares, visto que ter um membro do mesmo partido em dado ministério facilita a liberação das emendas.

Há, entretanto, grande dificuldade em operacionalizar o conceito de poder e fornecer evidências empíricas que indiquem quem de fato elabora as políticas públicas no Parlamento. A pesquisa recente de Gilens e Page (2014) indica que a realidade é mais bem captada por teorias mistas nas quais tanto as elites econômicas individuais quanto os grupos de organizações empresariais desempenham um papel principal na elaboração das políticas públicas, mas a sociedade organizada em geral e o “eleitor mediano” têm pouca ou nenhuma influência no caso estadunidense. Já no Brasil, há evidências tanto do protagonismo da indústria (MANCUSO, 2004) quanto de grupos de interesses sociais na arena legislativa (CESÁRIO, 2016).

O estudo de Resende (2017) na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados, entre 2007 e 2012, reforça a tese de que a comissão é o lócus para o qual se dirige grande parte do trabalho de grupos de interesse que atuam politicamente, e que se fazem representar em audiências públicas. Os resultados encontrados indicam um ambiente legislativo marcado, cada vez mais, por um amplo conjunto de inputs gerados pela participação social e com escrutínio, cada vez mais forte, de múltiplos setores do governo.

Nesse sentido, a presente pesquisa investiga o fenômeno da participação política de grupos de interesse na Câmara dos Deputados e se dedica a responder a seguinte questão de pesquisa: existe diferença estatística significativa entre a participação política de grupos de interesse nas audiências públicas de comissões da Câmara dos Deputados? Por hipótese, a diferença na frequência de participação política entre os grupos de interesses, em especial entre os de caráter econômico e social, levaria ao entendimento de que há o domínio de uma determinada classe na arena legislativa. O caso contrário seria evidência de que prevalece o pluralismo majoritário no cenário brasileiro. Buscam-se, assim, evidências empíricas que suportem teorias de poder para o caso brasileiro.

2 Tradições teóricas de poder e políticas públicas

A partir do conceito de poder, a Ciência Política procura responder quem são as pessoas ou os grupos que de fato estão no comando, quando se trata de elaborar e implementar políticas públicas nas democracias do século XXI. Na literatura estadunidense, há hoje três tradições teóricas que se dedicam a essa questão. A primeira é a teoria da democracia eleitoral majoritária, na qual o eleitor comum ou mediano é a principal fonte de poder. Essa tradição começou com Anthony Downs – em seu clássico “Teoria Econômica da Democracia” (DOWNS, 1957) – e se consolidou com Mancur Olson (1971), nas chamadas teorias da escolha racional⁴. Essas teorias, apesar da difícil aplicação decorrente da sua universalidade, resultaram em diversos modelos empíricos importantes, como a teoria do cálculo do voto (RIKER; ORDESSHOOK, 1968) e o teorema do eleitor mediano, que explicam desde o resultado de eleições (FUJIWARA, 2015), até a elaboração de políticas públicas redistributivas (HUSTED; KENNY, 1997).

A segunda tradição é a teoria de dominação da elite econômica, na qual um pequeno grupo de pessoas domina o governo e, conseqüentemente, a elaboração e a implementação de políticas públicas. Essa tradição ficou famosa com o livro “A Elite no Poder” de Charles Wright Mills (MILLS, 1956), que estava em consonância com pensadores europeus como Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca e Robert Michels. Mills identificou que um triunvirato – formado por políticos, militares e empresários – formava uma elite de poder nos Estados Unidos. Eles frequentavam as mesmas escolas, clubes, universidades e casavam seus filhos entre si. Nesse caminho, William Domhoff (1967) argumentou que a elite no poder, nos EUA, exerce seu domínio abertamente e controla instituições por meio do apoio de institutos de pesquisa, fundações, comissões e acadêmicos. Mais recentemente, Gilens e Page (2014) encontraram – por meio de análise multivariada⁵ – evidências empíricas que suportam as teorias da

4 As teorias da escolha racional têm em comum a ideia de que o comportamento individual para maximizar benefícios explica os resultados das políticas públicas. Essas teorias pressupõem que os indivíduos têm uma ordem de preferências em relação aos resultados possíveis das políticas públicas e buscam maximizar a utilidade dos resultados para o seu caso particular. Assim, o indivíduo é a peça central na explicação dos resultados coletivos. A partir desse pressuposto, Olson cunhou sua máxima em que os indivíduos racionais não vão voluntariamente realizar sacrifícios para ajudar seu grupo (*free-ride*).

5 A análise multivariada utilizando dados da Câmara de Comércio e questionários nacionais indica que as elites econômicas e os grupos organizados que representam interesses comerciais

dominação da elite econômica e do pluralismo enviesado, no qual os grupos de interesses econômicos dominam a elaboração de políticas públicas no Congresso Nacional.

A terceira é a tradição pluralista de Truman (1951), Latham (1952), Dahl (1961) e Lindblom (1963) – que preconiza que a política americana é a política dos interesses organizados (PETRACCA, 2018, p. 3). Desde a metáfora do triângulo de ferro, o lobby é visto como a força motriz responsável pela formulação e aprovação de importantes políticas públicas no Congresso. De fato, a dispersão de poder no Congresso aumenta as oportunidades para que grupos de interesse influenciem as decisões, tornando os parlamentares dependentes desses grupos em termos de informações, expertise e suporte político (PETRACCA, 2018, p. 25). Assim, a elite não mais governava a cidade de New Haven, mas uma gama de entidades diversas da sociedade organizada (DAHL, 1961). Lindblom (1984) não compartilhava dessa visão otimista, argumentando que nem todos os grupos que desejam participar dos trabalhos do Congresso são admitidos ou têm os meios para participar, havendo, assim, uma influência desproporcional dos interesses econômicos no Parlamento.

Atualmente, a literatura sobre grupos de interesses na Ciência Política e na Administração Pública foi dominada pela pesquisa sobre “redes de políticas públicas” e “governança” (HAJER; WAGENAAR, 2003; HWANG; MOON, 2009) e dividida em duas escolas de pensamento: a Escola de Intermediação de Interesses interpreta a rede como um termo genérico para diferentes formas de relacionamento entre grupos de interesse e o Estado (RHODES, 2006); a Escola de Governança concebe a rede como um mecanismo para mobilizar recursos políticos em situações em que esses recursos estão dispersos entre atores privados (BORZEL, 1998). A primeira fornece uma ferramenta analítica para examinar as relações de troca institucionalizadas entre o Estado e a sociedade organizada; a segunda vê a rede de políticas públicas como um conceito analítico e um modelo (ADAM; KRIESI, 2007; BORZEL, 1998; KLIJN; KOPPENJAN, 2000). Enquanto pesquisadores britânicos e estadunidenses evidenciam a larga variedade dos atores envolvidos na elaboração de políticas públicas

têm impactos independentes substanciais na política do governo dos EUA, enquanto os cidadãos comuns e os grupos de interesse baseados em massa têm pouca ou nenhuma influência independente. Os resultados fornecem apoio substancial para a teoria da dominação da elite econômica e para a teoria do pluralismo enviesado, mas não para as teorias da democracia majoritária eleitoral ou para o pluralismo majoritário.

e a competição entre eles, acadêmicos alemães e escandinavos focam na cooperação entre poucos atores centrais⁶ (BORZEL, 1998; DOWDING, 1995; KLIJN; KOPPENJAN, 2000).

No Brasil, apesar de as comissões no Parlamento constituírem um espaço fundamental para a sociedade organizada, a pesquisa sobre a atuação dos grupos de interesses ainda não recebeu a atenção merecida (RESENDE, 2017). Sabe-se pouco sobre os grupos que atuam no Congresso e sobre o nível de influência que eles têm no processo decisório (SANTOS, 2014, p. 5). Chamam a atenção o trabalho pioneiro de Vianna (1994) e as contribuições de Mancuso (2004 e 2007), o primeiro refutando a tese da debilidade política do empresariado industrial no Brasil e demonstrando o sucesso político do lobby da indústria, coordenado pela Confederação Nacional da Indústria - CNI; o segundo, fornecendo um balanço da produção acadêmica sobre o empresariado como ator político relevante no Brasil.

Trabalhos mais recentes na linha de “governança” e de “redes de políticas públicas” discutem a importância do estudo da atuação dos grupos de interesse no Congresso por meio da abordagem de redes. Araújo (2007), em sua análise sobre a formulação da política nacional de biodiversidade e florestas no período 1992-2006, mostrou a existência de quatro coalizões atuando na Câmara, cada uma com seus atores e crenças políticas, e explicitou que os conflitos relacionados às diferenças nos

6 A diferença entre essas escolas de pensamento expõe a diferença entre conceitos pluralistas e corporativistas. No pluralismo os grupos de interesse são livres e independentes do Estado. Essa infinidade de grupos gera variedade de posições políticas, mas também obriga todos a se acomodarem, comprometerem e alcançarem uma solução democrática. É da intensa competição entre grupos concorrentes que surgem políticas públicas boas e eficazes (WIARDA, 2015, p. 5). Já no corporativismo, o Estado tenta estruturar, licenciar, controlar e até monopolizar essa estrutura de grupos de interesse para impedir que a concorrência entre os grupos fique fora de controle e para integrar e organizar melhor a própria política do Estado. Ao mesmo tempo, os grupos corporativos tentam manter algum nível de autonomia do Estado a fim de promover os interesses de seus membros. Assim, os grupos de interesse são incorporados como parte do sistema estatal, responsáveis tanto por representar os interesses de seus membros quanto por ajudar o Estado a elaborar e executar políticas públicas. Essa dinâmica entre Estado e sociedade, essa tensão e luta, está no coração da teoria do corporativismo, bem como a liberdade individual está no coração do liberalismo e a luta de classes no coração do marxismo (WIARDA, 2015, p. 24). Em sua versão moderna, o sistema corporativista – também chamado de neocorporativismo – permite uma ampla participação e grupos de interesse relativamente livres. Nesse sistema, empresas, mão-de-obra e Estado chegam a um acordo que costuma ser chamado de “pacto social”. Cooperação, consulta, negociações e compromisso são os caminhos usuais para tais acordos. A incorporação desses grupos de interesse, sob a tutela e a direção do Estado, no processo de tomada de decisão é a principal diferença entre o corporativismo e o pluralismo (WIARDA, 2015, p. 21 e 22).

sistemas de crenças políticas dos atores explicam problemas importantes nos processos decisórios (ARAÚJO, 2007). Seguindo os passos de Araújo, Vieira (2009) analisa o caso de sucesso da participação de grupos de interesses econômicos e sociais na construção da legislação urbanística federal brasileira no período 2000-2007. A partir do trabalho de Vieira (2009), Resende (2017) mostrou o quanto o mapeamento e a descrição da rede da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática contribuem para a compreensão das políticas públicas relacionadas a temas específicos.

Nesse mesmo sentido, Cesário (2016) forneceu uma visão geral dos grupos de interesse e suas relações no Congresso Nacional⁷. Com foco multitemático, o pesquisador encontrou evidências de que grupos de interesses trabalhistas possuem uma participação superior aos grupos empresariais, bem como a inexistência de outros grupos no núcleo da rede⁸. A classificação dos grupos de interesse do autor, no entanto, segue a categorização sugerida Schlozman (2012), com 24 tipos de grupos, além de várias subdivisões. Tal classificação não parece adequada a estudos do Parlamento brasileiro, dada a sua complexidade, dificuldade de replicação e de adaptabilidade para a realidade brasileira. Outro problema é o curto período em que os dados foram coletados, o que gera diferenças na participação dos grupos de interesse dada a agenda da Casa e, conseqüentemente, pode enviesar os resultados.

Em suma, não há estudos empíricos suficientes no Brasil para constatar como a participação de grupos de interesse sistematicamente influencia as decisões do Congresso. Na verdade, isso também se verifica nos Estados Unidos, onde são escassos e controversos os estudos quantitativos que oferecem evidências sobre o impacto da atuação de grupos de interesses no Parlamento baseados em diferentes políticas públicas, destacando-se os

7 Os dados foram coletados nas participações em audiências públicas e seminários nos anos de 2011 e 2012. A rede foi desenhada de forma que grupos de interesse que buscavam influência na mesma política pública fossem ligados entre si. A rede é formada por 975 grupos de interesse com 81.668 ligações entre os grupos. A rede é altamente conectada, já que 93% dos grupos de interesse são conectados entre si de alguma forma. Os resultados também indicam um altíssimo agrupamento (ou clusterização, caracterizado por vizinhanças bastante densas) por meio de um índice de clusterização ponderado de 1,969. Os grupos de interesse estatais e técnico-científicos foram, no entanto, retirados da pesquisa (CESÁRIO, 2016).

8 O núcleo é composto por 14 grupos de interesse. Metade é composta de centrais sindicais (CTB, CUT, CONLUTAS, NCST e UGT) e de suas organizações afiliadas (DIEESE e FST). Também se destacam os sindicatos e associações de funcionários públicos. No núcleo há apenas dois grupos empresariais, a CNI e a CNC (CESÁRIO, 2016).

de Baumgartner et al. (2009), de Gilens e Page (2014) e de Grossmann (2014). O que prevalece na literatura são estudos de caso, e cada caso fornece evidências para diferentes teorias sobre quem está no poder. Um exemplo é a política agrícola estadunidense, que nos anos 70 e 80 era o exemplo clássico de como os interesses privados organizados capturaram o Governo e o Congresso para seu próprio benefício (LOWI, 1972). Já nos anos 90, havia pesquisadores que defendiam que a expansão da base de beneficiados com os subsídios agrícolas evidenciava o caráter majoritariamente pluralista desta política pública (BROWNE, 1995).

Mesmo no caso de fatos bem determinados no tempo, como no caso da crise do *subprime* nos EUA em 2008, autores como Johnson (2009) e Igan *et al.* (2012) afirmam que a indústria financeira manipulou o governo e influenciou os parlamentares para obter ganhos injustificáveis ao alterar a regulação hipotecária. Enquanto autores como Mian *et al.* (2013) defendem que a indústria hipotecária se aliou aos hipotecados e suas associações para promover as mudanças regulatórias que geraram a crise⁹. Como resumiu bem Sheingate (2001, p. 12), a literatura em instituições e poder de grupos de interesse é confusa em relação a suas conclusões. Essa confusão começa no conceito de sucesso. O sucesso político pode ser definido como a convergência entre a decisão e a posição do grupo de interesse (MANCUSO, 2007). Entretanto, há uma distinção entre as posições políticas reais e as divulgadas pelos grupos de interesse, pois esses grupos podem racionalmente exagerar seus pedidos de mudança de política a fim de maximizar a probabilidade de que alguns de seus pleitos sejam aceitos pelos parlamentares. Dessa forma, apenas o sucesso de grupos de interesse pro-manutenção do *status quo* poderiam ser efetivamente medidos, pois seu ponto de política ideal coincide com definições do *status quo* (BAUMGARTNER *et al.*, 2009).

Nesse contexto, urge a necessidade de pesquisas que possam fornecer evidências empíricas sobre a influência da participação de grupos de interesse no processo de elaboração legislativa do Parlamento, objeto de estudo deste trabalho.

3 Método

⁹ Mian, Sufi e Trebbi (2013) encontraram evidências de que o voto de cada parlamentar estava mais correlacionado com a quantidade de hipotecados do seu distrito, do que com as contribuições de campanha recebidas da indústria hipotecária.

Com vistas a investigar se existe diferença entre a participação política de grupos de interesse atuantes na Câmara dos Deputados, foi adotada abordagem de teste quantitativo aplicado sobre quatro grandes grupos propostos por este estudo, classificados de acordo com a natureza dos interesses: (1) econômicos, (2) sociais, (3) técnico-científicos e (4) de governo ou de Estado. Esses grandes grupos foram baseados nas extensões dos domínios da Internet referentes às entidades representadas pelas pessoas participantes de audiências públicas e eventos das comissões permanentes e temporárias da Câmara dos Deputados, bem como nos principais aspectos da representatividade descritiva¹⁰ dessas entidades, no período de 2003 a 2018: “.com” ou entidades que congregam pessoas jurídicas que defendem segmentos e interesses econômicos; “.org” ou entidades que congregam indivíduos ou profissionais que defendem direitos, causas e interesses sociais; “.edu” ou entidades com interesses técnico-científicos que visam prestar consultoria especializada em diversos temas; “.gov”¹¹, “.leg”, “.jus” e “.mil” ou entidades dos três poderes e militares nas esferas federal, estadual e municipal com interesses de governo ou de Estado¹².

Os dados foram extraídos do Sistema de Informações Legislativas - SILEG (ALVES, 2016) e do Banco de Discursos Parlamentares (BRASIL, 2015). A amostra de análise contou com 17.375 observações únicas sobre cada entidade: quando mais de um representante de uma entidade participou da mesma audiência pública ou evento, a entidade foi contada uma única vez. Dessa forma, foi possível estabelecer um quadro de

10 Baseado no trabalho de Pitkin sobre representação política, Perez e Smismans (2012) distinguem entre uma dimensão de representatividade ‘agindo por’ e ‘representando por’. ‘Agindo por’ refere-se a como o representante está autorizado (ex ante) a agir em nome e é responsável (ex post) perante o representado (PITKIN, 1972, p. 11). A dimensão “representativa” ou ‘representatividade descritiva’ refere-se à composição, e não à ação, e funciona como um mapa, um espelho, ou uma representação precisa de uma variedade de interesses na sociedade (PITKIN, 1972, p. 61). A representatividade da organização na dimensão descritiva tem três aspectos principais: o alcance territorial da organização, as questões substantivas que uma organização deve representar e a forma de associação a uma organização.

11 Apesar de não possuírem a extensão “.gov”, as entidades que congregam municípios foram classificadas como governo. A Constituição determina que os Municípios são entes federados, porém não estabelece uma representação dos municípios no Congresso Nacional, como ocorre com os Estados no Senado. Como os municípios não participam da formação das normas jurídicas federais – nem mesmo para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, que de lei complementar federal – essas entidades surgiram para suprir esse déficit de representação municipal.

12 Quanto a órgãos do Estado, os agrupamentos se deram da seguinte forma: no âmbito federal, secretarias e departamentos menores foram agrupados nos Ministérios; no âmbito estadual e municipal, as secretarias, departamentos, comissões e conselhos foram agrupados em governos estaduais ou municipais, em câmaras municipais ou assembleias estaduais, e em tribunais.

frequência de participação dos grupos de interesse nas atividades da Casa nas últimas quatro legislaturas, com 585 entidades diferentes. O período de 16 anos é longo suficiente para mudanças em diversas políticas públicas (GROSSMANN, 2014, p.100), o que atrai diferentes grupos de interesse ao Parlamento.

São associações brasileiras, federações e confederações nacionais de empresas, bancos, construtoras, multinacionais e outras grandes empresas representando os interesses de segmentos econômicos; associações, federações e confederações brasileiras e nacionais de profissionais, sindicatos, centrais, uniões, conselhos, comitês, fóruns, fundações e movimentos representando e defendendo os direitos e os interesses sociais dos brasileiros; universidades, conselhos federais e institutos de pesquisa prestando apoio técnico-científico às comissões; ministérios, agências reguladoras, conselhos, institutos e tribunais representando o Governo e o Estado brasileiro em busca da elaboração das políticas públicas mais apropriadas para o desenvolvimento do país.

O problema de pesquisa parte do pressuposto de que os grupos de interesse recorrentes – aqueles que tiveram ao menos quatro participações nas quatro últimas legislaturas¹³ – estão obtendo algum resultado na elaboração de políticas públicas de seu interesse, uma vez que a participação recorrente pode ser um indicativo de benefícios auferidos. Dessa forma, as entidades foram organizadas pelos respectivos grupos e, em seguida, foram comparadas as frequências de participação média dos grupos.

Por hipótese, a diferença na frequência de participação política entre os grupos de interesses na Câmara dos Deputados, em especial entre os de caráter econômico e social, levaria ao entendimento de que há o domínio de uma determinada classe na arena legislativa. Em outras palavras, a teoria de dominação ganharia suporte empírico¹⁴. O caso contrário, de não haver diferença, seria evidência de que o pluralismo majoritário é a teoria mais correta para o cenário brasileiro, cabendo investigar se esses grupos formam uma rede de políticas públicas¹⁵ e se há um equilíbrio na participação de

13 O recorte de quatro participações eliminou praticamente todos os grupos que não têm alcance nacional, coincidindo com o aspecto de alcance territorial da dimensão descritiva.

14 Além das teorias do pluralismo enviesado e do majoritário, é possível investigar as outras duas. Se grandes empresas, corporações e bancos dominarem a arena legislativa, é possível encontrar evidências para a teoria da dominação da elite econômica. Caso haja a participação frequente de cidadãos sem vínculo com os grupos analisados, é possível encontrar evidências para a teoria do domínio do eleitor mediano.

15 Por meio de um questionário sociométrico aplicado aos grupos de interesses que participaram

entidades econômicas e sociais no núcleo da rede.

Para verificação da hipótese foram escolhidos o teste não paramétrico de Kruskal-Wallis e o teste *post hoc* de Dunn (McDONALD, 2014), em razão de as frequências nos respectivos grupos não possuírem distribuição normal, o que foi constatado pelo teste de Shapiro-Wilk. O uso do teste de Kruskal-Wallis requer variâncias similares nos grupos, o que se conseguiu por meio da transformação das frequências de participação com a aplicação da função inversa ($1/x$) aos dados de frequência. O teste *post hoc* de Dunn foi escolhido por ser apropriado a grupos com número de observações diferentes.

Depois dos testes de Kruskal-Wallis e Dunn, utilizou-se a técnica de *ego-network* para mapear a rede completa da Câmara dos Deputados (BORGATTI *et al.*, 2013, 28)¹⁶, bem como a comparação entre o coeficiente de clusterização¹⁷ observado e o de uma rede randômica para determinar se os grupos formam ou não uma rede de políticas públicas (BORGATTI *et al.*, 2013, 161) e, finalmente, um estudo longitudinal de estrutura núcleo-periferia (BORGATTI *et al.*, 2013, 27) para investigar se há hegemonia dos interesses econômicos no Câmara¹⁸.

Seguindo práticas da reprodutibilidade de pesquisa, que vêm ganhando caráter mandatório perante a comunidade científica mundial (MCNUTT, 2014), o passo-a-passo da construção do conjunto de dados e os códigos de programação em linguagem R (ambiente RStudio v. 1.2.5033) escritos para a execução dos testes estão disponíveis em repositório público (CEFOR, 2021).

4 Resultados e discussão

A amostra apresentou 568 entidades diferentes que participaram

de audiências públicas nos EUA, Vieira (2017, p. 84 e 118) apresentou evidências a favor da hipótese que de fato esses grupos formam uma rede de políticas públicas.

16 Os dados foram inseridos no software UCINET no formato “Nodelist1”.

17 Coeficiente de clusterização é uma medida que captura a extensão em que uma rede tem áreas de alta e de baixa densidade ($\sum_{i,j,k} x_{ij} x_{jk} x_{ik} / \sum_{i,j,k} x_{ij} x_{jk}$) (BORGATTI *et al.*, 2013, p. 156).

18 Teoricamente, a participação em eventos não apenas oferece a oportunidade para os atores interagirem, mas também aumenta a probabilidade de vínculos diretos entre eles se desenvolverem, oferecendo a oportunidade de influência interpessoal (WASSERMAN; FAUST 1999, p. 293). Se poder é a capacidade de um ator social influenciar de forma assimétrica as decisões de outros atores, os vínculos entre eles são vistos como relações de poder (WASSERMAN; FAUST, 1999, p. 20) e, conseqüentemente, ser central em uma rede de políticas públicas é uma forma de exercer poder político.

recorrentemente dos trabalhos da Câmara dos Deputados nas últimas quatro legislaturas. No geral, os órgãos de Governo e/ou Estado são representados principalmente por ministérios e agências reguladoras. Já a participação técnico-científica é concentrada em universidades públicas, conselhos de classe e fundações. Representando os interesses econômicos, há 47 associações, 18 federações e 9 (nove) confederações que atuam em âmbito nacional¹⁹. Os dois bancos públicos – Banco do Brasil (BB) e Caixa Econômica Federal (CAIXA) – também se destacam, bem como a Petrobrás. Do lado social são 35 associações, 21 federações, 24 confederações, 10 institutos, 11 conselhos, além de fóruns, fundações, uniões, sindicatos, centrais sindicais e movimentos sociais. Chama atenção a participação de entidades que representam servidores públicos do alto escalão, como delegados, magistrados, auditores, procuradores e oficiais militares. As estatísticas descritivas da amostra são apresentadas por grupo na Tabela 1. Também são mostrados os valores da média e do desvio padrão para a transformação $1/x$.

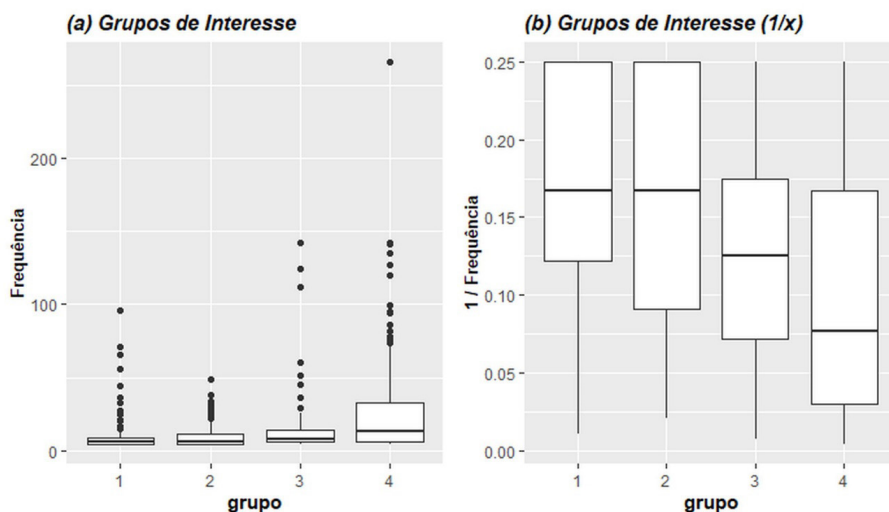
Tabela 1 – Estatística descritiva por grupos de interesse

Grupos	Número de Entidades	Frequência Média	Desvio Padrão	Frequência Média (1/x)	Desvio Padrão (1/x)
1 – Econômicos	144	9,58	12,51	0,17	0,07
2 – Sociais	184	9,36	7,94	0,16	0,08
3 – Técnico-Científicos	72	16,72	25,89	0,13	0,08
4 – Governo ou Estado	185	26,62	33,87	0,10	0,07

Fonte: elaboração própria.

Da Tabela 1, verifica-se que as variâncias (ou os desvios padrão) da frequência dos grupos são bem diferentes, o que é corrigido após a aplicação da transformação $1/x$. Esse fenômeno pode ser visualizado na Figura 1.

¹⁹ Houve uma participação acima do esperado de 16 clubes, principalmente de futebol, da Confederação Brasileira de Futebol e do Comitê Olímpico Brasileiro o que pode ter ocorrido em função da Copa do Mundo e das Olimpíadas no Brasil.



Fonte: elaboração própria. Grupos: 1 – Econômicos; 2 – Sociais; 3 – Técnico-Científicos; 4 – Governo ou Estado.

Ajustadas as variâncias, efetuou-se o teste de Kruskal-Wallis, cujo resultado mostrado no Quadro 1 revela, a um nível de significância de 0,05, que as populações dos grupos de interesse não são idênticas.

Quadro 1 – Teste Kruskal-Wallis

Resultado da função <code>kruskal.test</code> do R
<pre>kruskal.test(freq ~ grupo, data = lobby)</pre>
Kruskal-Wallis rank sum test
data: freq by grupo
Kruskal-Wallis chi-squared = 82.8, df = 3, p-value 2.2e-16

Fonte: elaboração própria.

A análise *post hoc* foi realizada para determinar quais níveis da variável independente (grupo de interesse) diferem entre si. O Quadro 2 ilustra o resultado do teste de Dunn. Os grupos representados por letras iguais não apresentam diferença significativa entre si. Observa-se, portanto, que não existem diferenças significativas entre as participações de grupos de interesses econômicos e sociais. Por outro lado, os grupos de Governo ou Estado e os técnico-científicos diferem entre si, bem como diferem dos outros dois anteriores.

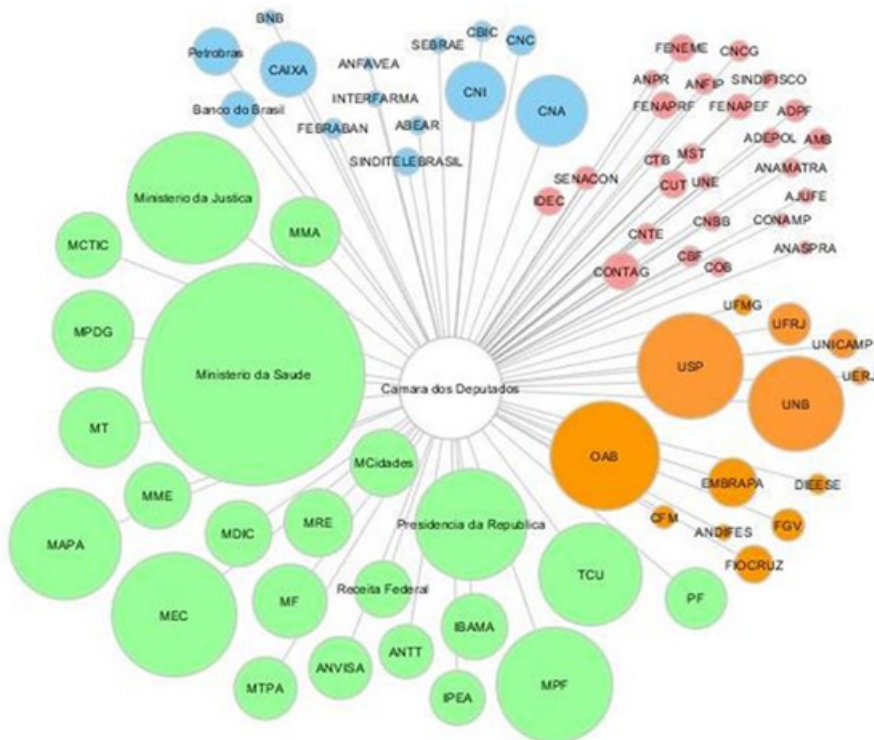
Quadro 2 – Teste *post hoc* de Dunn

Resultado da função <code>dunnTest</code> do R		
<code>dunnTest(freq_inv ~ classe, data = lobby, method="bh")</code>		
Group	Letter	MonoLetter
1	a	a
2	a	a
3	b	b
4	c	c

Fonte: elaboração própria. Grupos compartilhando a mesma letra não são significativamente diferentes. A coluna MonoLetter destaca **c** significativamente diferente de **b**, que é significativamente diferente de **a**.

A Figura 2 ilustra a participação dos grupos com destaque para as entidades mais assíduas nas audiências públicas da Câmara. Pela *ego-network*, fica notória a diferença entre a participação política dos quatro grandes grupos propostos. Uma vez que as audiências públicas podem ser usadas pelos parlamentares como um instrumento de prestação de contas aos seus constituintes, ou como uma ponte para aproximar os interesses locais e regionais das autoridades governamentais federais, muitas vezes esses eventos reúnem órgãos de Governo sem a presença de entidades nacionais de interesses econômicos e/ou sociais (VIEIRA 2017, p. 47). Já a frequência de participação das entidades técnico-científicas pode ser explicada pelo seu amplo escopo, o que as leva a contribuir em diversos temas em diferentes comissões. Finalmente, o fato de não haver diferenças significativas entre as participações de grupos de interesses econômicos e sociais pode significar que esses grupos estão participando dos mesmos eventos, formando uma rede de políticas públicas.

Figura 2 – Frequência de participação dos grupos de interesse entre 2003 e 2018.



Fonte: elaboração própria. Grupos: azul – Econômicos; rosa – Sociais; laranja – Técnico-Científicos; verde – Governo ou Estado.

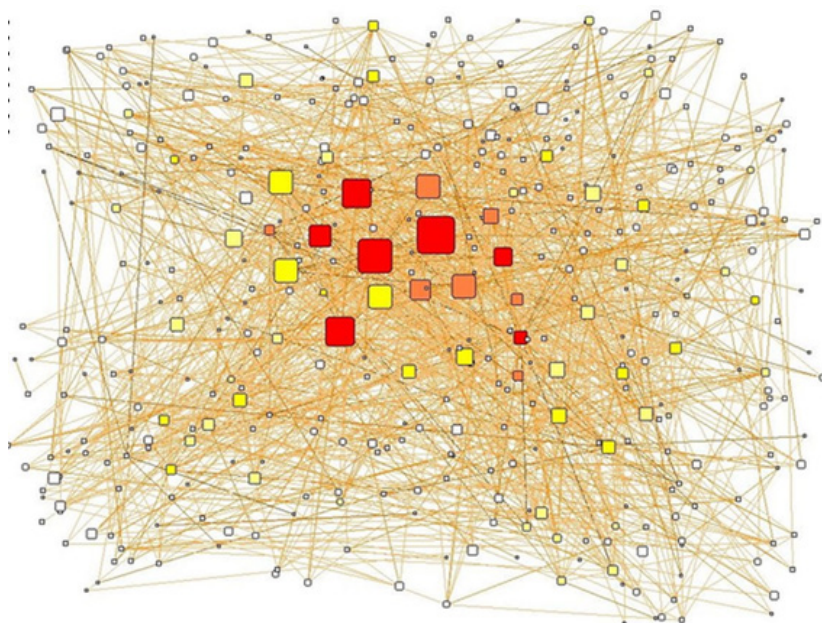
Considerando que não há diferença na participação entre entidades de grupos econômicos e sociais, efetuou-se a análise da participação conjunta desses dois grupos por meio da comparação entre o coeficiente de clusterização da rede observada – ilustrada na Figura 3 – e o de uma rede randômica. Os resultados indicam que esses grupos formam uma rede de políticas públicas na Câmara. Apesar da diversidade de temas abordados nas diferentes comissões, há apenas cinco entidades isoladas²⁰. O coeficiente de clusterização (0,351) é maior que o usualmente mencionado na literatura (0,016), segundo o modelo de Erdős-Rényi (1960) para uma rede randômica de mesmo tamanho. No entanto, a densidade²¹ da rede

20 Federação Sindical Nacional de Servidores Penitenciários – FENASPEN; Fundação Cultural Palmares; Associação Brasileira de Vaquejada – ABVAQ; Concessionária ECO 101; Itaú Cultural; Vale S.A..

21 Densidade é a medida mais simples de coesão, significa o número de vínculos em uma rede

é próxima à desse modelo. O caminho médio entre os atores na rede é de 3,51 e o grau de centralização é de 0,105, o que sugere uma rede descentralizada. A baixa densidade e centralidade, juntamente com a presença de *clusters* e a pequena distância entre os atores sugere que a rede pode ser um exemplo do fenômeno denominado *small world*²² na literatura de redes (BORGATTI *et al.*, 2013, p. 156 e 259).

Figura 3 – Grupos de Interesses Econômicos e Interesses Sociais por Centralidade



Legenda: cor = eigenvector (vermelho, laranja, amarelo, branco); tamanho = centrality degree.

A Tabela 2 destaca as características das entidades mais centrais, de acordo com três diferentes medidas de centralidade: grau de centralidade (*degree centrality*), *eigenvector* e *betweenness*²³. A combinação dessas três

expresso como uma proporção do número possível de vínculos, pode ser interpretado como uma probabilidade de existir um vínculo entre um par randômico de atores (BORGATTI *et al.*, 2013, 150).

22 Uma rede *small word* é um tipo de grafo matemático (ramo da matemática que estuda as relações entre os objetos de um determinado conjunto) no qual grande parte das conexões são estabelecidas entre os vértices mais próximos, apresentando-se como um mundo pequeno (BORGATTI *et al.*, 2013, p. 156 e 259).

23 *Degree centrality* é a medida mais simples de centralidade e significa o número de vínculos que um ator possui (BORGATTI *et al.*, 2013, p. 165); *eigenvector centrality* é uma medida de popularidade que mede a extensão a qual um ator é conectado a outros atores que também são bem conectados (BORGATTI *et al.*, 2013, p. 165); e *betweenness centrality* é uma medida de

medidas possibilita a análise da estrutura núcleo-periferia da rede de políticas públicas da Câmara dos Deputados nas últimas quatro legislaturas²⁴. Dos 20 (vinte) grupos de interesse mais centrais, 8 (oito) representam interesses econômicos e 12 (doze) representam interesses sociais. A preponderância das três grandes confederações – CNI, CNA e CNC – é evidente, bem como a assídua participação dos dois bancos públicos – BB e CAIXA – e da FEBRABAN. Entretanto, há um forte contraponto das centrais sindicais – CUT, CTB e CSB – e dos trabalhadores na agricultura (CONTAG). Também se destaca do lado social a capacidade de interconexão do IDEC, atuando como importante ponte entre diferentes grupos. Dada a presença equilibrada entre grupos econômicos e sociais no núcleo da rede, não há evidências de hegemonia dos interesses econômicos no Parlamento, nem há evidências, como encontrou Cesário (2016), de que grupos de interesses trabalhistas possuem uma participação superior aos grupos empresariais²⁵.

Tabela 2 – Entidades mais centrais

Entidade	Eigenvector	Degree	Betweenness
Confederação Nacional da Indústria - CNI	0.311	48	12049
Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária - CNA	0.279	39	7449
Central Única dos Trabalhadores - CUT	0.230	27	3788
Caixa Econômica Federal - CAIXA	0.230	39	10866
Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo - CNC	0.190	20	3074

quão frequente um ator aparece no caminho mais curto entre dois outros atores (BORGATTI *et al.*, 2013, p. 174).

24 A *degree centrality* não leva em consideração se o ator está conectado a outros atores centrais ou periféricos, pois é muito diferente estar conectado a, por exemplo, cinco atores que não se conectam com mais ninguém ou a cinco atores centrais, que se conectam com todos os outros no núcleo da rede (BORGATTI *et al.*, 2013, p. 165). Apesar de corrigir esse problema, a *eigenvector* não leva em consideração se os atores estão em contato com os mesmos grupos, formando bolhas sem contato com o restante da rede. Como pode ser interpretada em termos de potencial para controlar os fluxos da rede, como um porteiro (*gatekeeping*) (Borgatti *et al.*, 2013, p. 174 e 175) ou como uma ponte entre diferentes grupos, a medida *betweenness* complementa a *eigenvector*.

25 Em parte, essas diferenças são um reflexo das diferenças entre as classificações dos grupos e do período analisado. Cesário (2016), por exemplo, não considerou a CNA, a CAIXA e o BB como grupos econômicos, nem a OAB, o CFM e o DIEESE como grupos técnicos-científicos, nem a CNM como governo/Estado.

Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG	0.186	22	2986
Central dos Trabalhadores do Brasil - CTB	0.184	19	1633
Central dos Sindicatos Brasileiros - CSB	0.179	18	1986
Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal - ANFIP	0.164	32	4933
Associação dos Juízes Federais - AJUFE	0.149	26	3925
Banco do Brasil - BB	0.146	27	4556
Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra - MST	0.127	14	1983
Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho - ANAMATRA	0.122	16	903
Federação Brasileira dos Bancos - FEBRABAN	0.116	14	1723
Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB	0.113	23	3585
Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos - ABIMAQ	0.105	17	1819
Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC	0.099	15	1812
Associação dos Delegados de Polícia - ADEPOL	0.093	29	4351
Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor - IDEC	0.071	23	6877
Associação Brasileira de Criminalística - ABC	0.068	23	1094

Fonte: elaboração própria.

5 Conclusão

As evidências sugerem que há maior probabilidade de a teoria do pluralismo majoritário estar correta para o caso brasileiro, pois não houve diferença no padrão de participação política entre grupos de interesses econômicos e grupos de interesses sociais. Os resultados também indicam que é mais provável que esses grupos constituam uma rede de políticas públicas no Parlamento. Apesar de algumas entidades de interesses econômicos terem participado mais frequentemente e serem mais centrais na rede, há um maior número de entidades sociais, o que evidencia uma participação equilibrada entre esses dois interesses. A elevada quantidade de *clusters* encaixa no modelo de comissões temáticas do Parlamento, no

qual os grupos de interesse se reúnem em torno de temas específicos. Nesse contexto, entidades de escopo mais amplo, como as confederações empresariais e as centrais sindicais, atuam como nós no centro da rede, servindo como pontes entre os *clusters* temáticos.

É provável que os representantes desses grupos, embora muitas vezes antagônicos em suas esferas temáticas de atuação, participem dos mesmos eventos e das mesmas audiências públicas, formando laços de amizade e estreitando relacionamentos. Logicamente, como o mero conflito entre esses grupos levaria a resultados pobres e a grandes riscos, as entidades tenderiam a fazer concessões e a política pública seria fruto desse comportamento competitivo/colaborativo como estratégia para atingir os melhores resultados possíveis para o momento. Como é um jogo de soma-não-zero repetido sem fim, o comportamento colaborativo tenderia a ser reforçado e a confiança aumentaria com a constante interação. Já para os deputados, quando esses grupos econômicos e sociais agem juntos, eles se tornam um novo estrato entre o Parlamento e a sociedade, fornecendo informações cruciais e facilitando a aprovação das políticas públicas.

Embora acesso e participação não signifiquem necessariamente influência no processo legislativo, há fundamentação teórica e achados empíricos de que esses grupos de interesse também detêm parcela de poder no Parlamento, interferindo, em certa medida, no processo de elaboração legislativa. A participação política equilibrada entre grupos econômicos e sociais é um indicativo de que essas entidades são peça essencial do funcionamento do Parlamento. Nesse sentido, mostra-se clara a necessidade de maior atenção ao evento da participação política de grupos de interesse e à formação de redes de políticas públicas no Congresso Nacional, a fim de ampliar a compreensão sobre esses fenômenos por meio de novas pesquisas, sejam estudos de caso ou abordagens multitemáticas. Investigar a governança dessas redes em cada comissão e medir sua influência, bem como a dos grupos partícipes, tanto no debate e votações parlamentares quanto na construção das políticas públicas, torna-se fundamental para aperfeiçoar a práxis política e melhorar o desempenho do Legislativo.

Referências

ADAM, Silke; KRIESI, Hanspeter. The Network Approach. *In*: SABATIER, P. A. (org.). **Theories of the Policy Process**. Davis: Westview Press, 2007, p. 129-154.

- ALVES, Virgínia Q. **Elaboração de Manual de Uso do Sistema de Informação Legislativa (SILEG) na SGM: uma proposta de construção colaborativa do instrumento.** Relatório de intervenção, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ir00734a&AN=cdd.bdcamara.28259&lang=pt-br&site=eds-live&scope=site&authtype=ip,uid>. Acesso em: 01 mai. 2020.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz. **Coalizões de Advocacia na Formulação da Política Nacional de Biodiversidade e Florestas.** 2007. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- BAIÃO, Alexandre L.; COUTO, Cláudio G.; JUCÁ, Ivan C. A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 25, p. 47-86, 2018.
- BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D.; MORTENSEN, Peter B. Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In: SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. (orgs.). **Theories of the Policy Process.** Boulder: Westview Press, 2014. p. 59-103.
- BORGATTI, Stephen P.; EVERETT Martin G.; JOHNSON Jeffrey C. **Analyzing Social Networks.** London: SAGE Publications, 2013.
- BORZEL, T. A. Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks. **Public Administration** 76 (2): p. 253–273, 1998.
- BRASIL. Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. **Manual de Indexação de Pronunciamentos.** Edições Câmara, 2015. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/21420/manual_indexacao_pronunciamentos_2ed.pdf?sequence=11. Acesso em: 01 maio 2020.
- BROWNE, Willian P. **Cultivating Congress - Constituents, Issues, and Interests in Agriculture Policymaking.** Lawrence: University Press of Kansas, 1995.
- CASTELLS, Manuel. **Communication Power.** Oxford: Oxford University Press, 2009.

CEFOR. **Repositório de Dados Públicos do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados – Redes Políticas**. Brasília. 2021. Disponível em: <https://github.com/Cefor/redespoliticas>. Acesso em: 25 jun. 2021.

CESÁRIO, Pablo S. Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse. **Revista Sociologia Política [online]**, vol.24, n.59, p.109-127, 2017.

DAHL, Robert A. The Concept of Power. **Behavioral Science**, 2:3, p. 201, 1957.

DOMHOFF, George W. **Who Rules America?** New Jersey: Prentice-Hall, 1967.

DOWDING, Keith. Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach. **Political Studies** 43: p. 136-58, 1995.

DOWNS, Anthony. An Economic Theory of Political Action in a Democracy. **Journal of Political Economy**, 65 (2): p. 135–150, 1957.

ERDŐS, Paul; RÉNYI, A. On the evolution of random graphs. **Publications of the Mathematical Institute of the Hungarian Academy of Sciences**. 5: p. 17-61, 1960.

FUJIWARA, T. Voting Technology, Political Responsiveness, and Infant Health: Evidence from Brazil. **Econometrica**. 83 (2): p. 423–464, 2015.

GILENS, Martin; PAGE, Benjamin I. Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens. **Perspectives on Politics** 12 (3): p. 564-581, 2014.

GROSSMANN, Matt. **Artists of the Possible: Governing Networks and American Policy Change since 1945**. New York: Oxford University Press, 2014.

HAJER, Maarten A.; WAGENAAR, Hendrik. **Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

HUSTED, Thomas A.; KENNY, Lawrence W. The Effect of the Expansion of the Voting Franchise on the Size of Government. **Journal of Political Economy** 105, no. 1: p. 54-82, 1997.

HWANG, Sungsoo; MOON, Il-Chul. Are We Treating Networks

Seriously? The Growth of Network Research in Public Administration and Public Policy. Presented at 2008 **Harvard Networks in Political Science Conference**, Cambridge, 2009.

IGAN, Deniz; MISHRA, Prachi; TRESSEL, Thierry. Making Friends: A Strong Connection Exists Between Financial Industry Lobbying and Favorable Financial Legislation. **International Monetary Fund Finance and Development** 48 (2): p. 27-9, 2011.

JOHNSON, Simon. The Quiet Coup. **The Atlantic Group Magazine**. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2009/05/the-quiet-coup/307364/>. Acesso em: 20 out. 2018.

KLIJN, Erik H.; KOPPENJAN, Joop M. F. Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance. **Public Management** 2 (2): p. 135-58, 2000.

LINDBLOM, Charles E. **The Policy-making Process**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1984.

LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review** 32 (4): p. 298-310, 1972.

LUKES, Steven. **Power: a Radical View**. London: Palgrave, 2005.

MANCUSO, Wagner P. O Empresariado como Ator Político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, 28, p. 131-146, jun. 2007.

MANCUSO, Wagner Praion. **O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo**. 2004. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo 2004.

MCDONALD, John H. 2014. **Handbook of Biological Statistics**. Disponível em: <http://www.biostathandbook.com/index.html>. Acesso em: 30 abr. 2020.

MCNUTT, Marcia. 2014. Reproducibility. **Science**, v. 343, n. 6168, p. 229. Disponível em: <http://science.sciencemag.org/content/343/6168/229.full>. Acesso em: 18 mai. 2018.

MILLS, Charles W. **The Power Elite**. London: Oxford University Press, 1956.

MIAN, Atif; SUFI, Amir; TREBBI, Francesco. The Political Economy of the Subprime Mortgage Credit Expansion. **International Quarterly Journal of Political Science** 8 (4): p. 373-408, 2013.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1971.

PETRACCA, Mark P. The Rediscovery of Interest Group Politics. *In*: PETRACCA, M.P. (org.). **The Politics of Interests: Interest Groups Transformed**. New York: Routledge, 2018, p. 3-31.

PEREZ, Nieves S. B., SMISMANS, Stijn. Representativeness: A Tool to Structure Interest Intermediation in the European Union? **Journal of Common Market Studies** 50 (3): p. 403-421, 2012.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley: University of California Press, 1972.

RESENDE, Ciro A. S. Representação de Interesses na Câmara dos Deputados: estratégias, atores e agenda política. **Revista Brasileira de Ciência Política** nº23. Brasília, p. 217-258, 2017.

RIKER, William H.; ORDESHOOK, Peter C. A Theory of the Calculus of Voting. **The American Political Science Review**, vol. 62, no. 1, p. 25-42, 1968.

RHODES, Roderick A. W. Policy Network Analysis. *In*: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E (orgs). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 423-445.

SANTOS, Manoel. Representação de interesses na arena legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). Brasília: IPEA (Texto para Discussão, n. 1975), 2014.

SCHLOZMAN, Kay L. Counting the Voices in the Heavenly Chorus: Pressure Participants in Washington Politics. **The Scale of Interest Organization in Democratic Politics**. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2012.

SHEINGATE, Adam D. **The Rise of the Agricultural Welfare State**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

VIANNA, Maria L. Lobismo: Um Novo Conceito para Analisar a Articulação de Interesses no Brasil. **Centro de Estudos de Políticas**

Públicas, Texto para Discussão N°. 25, Rio de Janeiro, 1994.

VIEIRA, Ricardo M. O Estudo do Lobby no Legislativo – O Caso de Sucesso da CDU-CD. **E-Legis**, v. 2, p. 39-46, 2009.

VIEIRA, Ricardo Modesto. **Policy Networks and Democratic Governance**. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Political Science Department, San Diego State University, San Diego, 2017.

WASSERMAN, Stanley; FAUST, Katherine. **Social Network Analysis: Methods and Applications**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WIARDA, Howard J. **Corporatism and Comparative Politics: the other great “ism”**. London: Routledge, 2015.

RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO: UMA ANÁLISE DA GOVERNABILIDADE DO PRESIDENTE JAIR BOLSONARO, NA CÂMARA DOS DEPUTADOS, NOS DOIS PRIMEIROS ANOS DE MANDATO (2019-2020)

Maria Paula Heck de Jesus¹

Resumo: Este artigo buscou descrever e comparar a governabilidade dos dois primeiros anos de mandato do presidente Jair Bolsonaro na Câmara dos Deputados. Visando atender a tal objetivo esta pesquisa calculou a taxa de atropelamento dos partidos e a taxa de coalescência, para então suplementá-las por meio do coeficiente de dominância do Executivo e do coeficiente de sucesso das medidas provisórias. Neste sentido, observou-se a ausência da construção de uma coalizão em moldes partidários, nos dois períodos analisados, assim como a ausência de uma base de apoio parlamentar robusta dissociado da lógica partidária.

Palavra-chave: Governabilidade; Executivo-Legislativo; Congresso Nacional; Jair Bolsonaro

Abstract: This article sought to describe and compare the governability of President Jair Bolsonaro's first two years in office in the Chamber of Deputies. In order to meet this objective, this research calculated the parties roll rates and the coalescence rate, to then supplement them through the Executive's dominance coefficient and the success coefficient of the provisional measures. In this sense, it was observed the absence of the construction of a coalition along party lines, in the two analyzed periods, as well as the absence of a robust parliamentary support base dissociated from the party logic.

Keywords: Governability; Executive-Legislative; National Congress; Jair Bolsonaro

¹ Bacharel em Relações Internacionais e Ciência Política pelo Centro Universitário do Distrito Federal (UDF). Aluna especial no Mestrado Profissional em Poder Legislativo do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1245-5566>; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3595655399541760>; E-mail: paula.mariahj@hotmail.com

1 Introdução

Eleito em novembro de 2018 com a defesa de um projeto político neoliberal e neoconservador, que amparado em um discurso religioso de defesa dos valores tradicionais da família e propriedade, se posicionou desde o início de sua campanha eleitoral contrário ao presidencialismo de coalizão, considerado por ele como uma troca imoral de favores. O presidente da República Jair Bolsonaro demonstrou durante o primeiro ano de seu mandato uma resistência explícita à formação de uma coalizão partidária, que segundo as narrativas disponibilizadas pela imprensa tem se alterado em 2020 com uma gradual aproximação do presidente aos partidos do denominado “Centrão”.

Circunscrito em meio a um cenário de pandemia, decorrente do novo coronavírus (Covid-19), e de atritos ocasionais com representantes de outros Poderes, o segundo ano de mandato do governo Bolsonaro tem levantado uma série de inquirições quanto à manutenção ou alteração das estratégias de gestão adotadas pelo governo federal, de 2019 a 2020, e das repercussões da pandemia da Covid-19 sobre a governabilidade do chefe do Poder Executivo no Congresso Nacional.

Nesse contexto, este artigo buscou analisar a governabilidade, concebida como a capacidade de construção de uma agenda positiva que ultrapasse o feito mínimo do impedimento da aprovação de matérias desfavoráveis ao interesse do governo, nos dois primeiros anos de mandato do presidente Bolsonaro, na Câmara dos Deputados, mediante a verificação da formação de uma coalizão em moldes partidários e da análise dos resultados das estratégias alternativas à disposição do chefe do Poder Executivo.

2 Desenvolvimento

No processo de consolidação dos estudos legislativos brasileiros, a interpretação das relações Executivo–Legislativo transitou de uma análise exclusivamente institucional, centrada no debate das perspectivas distributivista e partidária, para uma abordagem gerencial, referentes às diferentes estratégias presidenciais de gestão do arcabouço institucional vigente (PALERMO, 2000; FIGUEIREDO e SANTOS, 2016; CUNHA, 2017; FREITAS e GUARNIERI, 2018).

Influenciadas pelo neo-institucionalismo da escolha racional, o

debate entre a visão distributivista, pessimista acerca da governabilidade e do desempenho parlamentar, e a partidária, otimista quanto à disciplina partidária e da estabilidade das coalizões, se iniciou a partir de críticas feitas aos trabalhos distributivistas que deduziam a partir da estratégia eleitoral dos candidatos e partidos o comportamento posteriormente adotado pelos parlamentares no interior do Congresso Nacional, sem, contudo, analisar sistematicamente os dados empíricos de produção legislativa e atuação parlamentar (MELO, 2002; FIGUEIREDO e SANTOS, 2016; FREITAS e GUARNIERI, 2018).

A princípio pessimista, o prognóstico do distributivismo se fundamentava nos dilemas de convivência entre o presidencialismo e o voto proporcional de lista aberta em um contexto marcado pela descontinuidade do sistema partidário e pela organização Federativa (LAMOUNIER, 1991, 1992; MAINWARING, 1993; AMES, 1995). Seguindo o encadeamento causal de que a independência dos mandatos do presidente, eleito pelo voto majoritário, e dos parlamentares, eleitos pelo voto proporcional, resultaria em um sistema multipartidário com um Executivo sem base de sustentação parlamentar e com a presença de coalizões instáveis, o que por sua vez seria agravado pelas tendências clientelistas da lista aberta que incentivaria a ação individualista dos deputados no lugar de uma linha ideológica e agenda programática partidária (LAMOUNIER, 1991, 1992; MAINWARING, 1993; AMES, 1995; MELO, 2002; FIGUEIREDO e SANTOS, 2016).

Entretanto, apesar da suposição inicial de ingovernabilidade do arranjo institucional definido em 1988, essa se viu questionada pela constatação de índices de disciplina partidária elevados e consistência ideológica entre os partidos, como demonstrado por Figueiredo e Limongi (1999). Contrapondo-se, portanto, às previsões de paralisia decisória anteriormente elencadas, os trabalhos posteriores, de inspiração partidária, buscaram explicar a partir da análise dos incentivos e constrangimentos, internos ao processo decisório no legislativo, os mecanismos centralizadores que compensariam as características desagregadoras do sistema eleitoral (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; FIGUEIREDO e SANTOS, 2016).

Segundo esses autores a formação de maiorias previsíveis e disciplinadas ocorreria devido à redução do sucesso de ações individualistas dos parlamentares, por meio do controle de agenda praticado pelos líderes partidários e pelo chefe do Poder Executivo, dado suas prerrogativas regimentais e constitucionais, e do controle de recursos e cargos pelo

presidente da República (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; AMORIM NETO, 2000; AMORIM NETO, COX E MCCUBBINS, 2003; VASSELAI, 2009; MELO, 2002; NEIVA, 2011).

Superado o primeiro debate da ingovernabilidade ou governabilidade do Brasil, com a admissão da sua governabilidade, a discussão deslocou o seu eixo de inquirição para o questionamento das condições e modos pelos quais a governabilidade ocorreria, tendo em vista os espaços de decisão gerenciais a cargo de cada presidente. Explorando, neste sentido, o papel das coalizões de governo, das nomeações de ministros e das prerrogativas legislativas do Executivo como novas variáveis intervenientes na potencialização ou moderação dos traços favoráveis a ingovernabilidade, ou governabilidade, do sistema político do país (PALERMO, 2000; MELO, 2002; FREITAS e GUARNIERI, 2018; VASSELAI, 2009), trabalhos como o de Abranches (1998, 2014), Amorim Neto (2000), Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), Vasselai (2009), Figueiredo e Limongi (2007), Pereira (2017), Bertholini e Pereira (2017) e Almeida (2020) são exemplos de pesquisas que partem da relevância dos estilos de gestão para o desempenho do mandato presidencial.

A nota técnica “Relações Executivo-Legislativo e governabilidade à Luz da Crise da Covid-19”, escrita por Almeida (2020), se concentrou, dessa forma, no esclarecimento da relação entre o governo federal e o Congresso Nacional, na 56 legislatura, a luz da governabilidade e do quadro institucional brasileiro.

Para operacionalização da nota técnica, o autor partiu de um questionamento acerca da viabilidade de preservação da governabilidade em um cenário desfavorável ao Executivo, associado neste caso à aversão presidencial na constituição de uma base de apoio, por meio da aprovação de uma agenda alternativa encabeçada pelo Legislativo, referente ao suposto controle congressional da agenda legislativa (ALMEIDA, 2020).

Baseando-se nas observações de Colomer e Negretto (2005), do “governo congressional” Norte Americano, calculou-se a taxa de atropelamento de cada partido, ou seja, a porcentagem das votações nominais de plenário em que o partido votou majoritariamente contra uma matéria que, todavia foi aprovada, para a verificação, ancorada em Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003), da existência de indícios mínimos de uma coalizão, uma vez que taxas de atropelamento insignificantes seriam características-chave de coalizões majoritárias, dada a existência de um acordo mínimo vinculante entre os partidos. Sendo que quando tal acordo

vigora, somente os partidos que não fazem parte da coalizão são atropelados com frequência significativa (ALMEIDA, 2020).

Constatando taxas de atropelamento elevadas na oposição; menor, mas não insignificante no partido presidencial (Partido Social Liberal – PSL) e praticamente nulas nos partidos que compõem o “Centrão”, indicando a existência de uma coalizão majoritária organizada em torno dos partidos do “Centrão”, o autor prosseguiu com a investigação estipulando que para que haja governabilidade, em termos de produção legislativa, deve-se constatar um crescimento na capacidade interna da coalizão de construir uma agenda positiva, ultrapassando o compromisso mínimo do impedimento da aprovação de matérias contrárias aos interesses dos seus membros. Nessa sequência, se observou, apoiado em uma análise da evolução das quantidades totais de leis ordinárias (não orçamentárias) e complementares, originadas no Executivo e no Legislativo, por ano de promulgação, a relação entre a estratégia de gestão adotada pelo governo e a produção legislativa no pós-1988, por meio da classificação das estratégias de organização das coalizões, em diferentes mandatos, de acordo com uma lógica partidária ou presidencial (não partidária) (ALMEIDA, 2020).

Verificando um predomínio das iniciativas do Poder Executivo de 1989 até 2007, quando esse padrão se inverte, a partir de 2008, com a produção de origem congressional superando a presidencial, embora com oscilações, o autor estabeleceu que caso o presidente construa uma coalizão majoritária em moldes partidários, nenhuma matéria contrária ao seu interesse ou dos partidos aliados a ele deve ser colocada em votação no plenário, implicando em uma taxa de objeção nula. Por sua vez, se o presidente dispõe de recursos para impor disciplina, mas não de poder para filtrar o que pode ser submetido ao plenário, ele construirá uma coalizão majoritária sem observar critérios partidários, cujas taxas de atropelamento deverão ser nulas, mas as de objeção significativas. Por eliminação, quando as taxas de atropelamento dos partidos são significativas, deve-se concluir que estes não se encontram organizados na forma de uma coalizão majoritária (ALMEIDA, 2020).

Classificando como coalizões partidárias: a maior parte da presidência de Fernando Henrique Cardoso, Sarney (1989); Lula (2007 e 2010); Dilma (2011) e Temer (2016), como coalizões presidenciais: a maior parte das presidências de Itamar e do primeiro mandato Lula; Collor (1990); Lula (2008 e 2009); Dilma (2012) e Temer (2017 e 2018), e por fim, como bases não organizadas na forma de coalizão: Collor (1991 e

1992); Dilma (2013 a 2015) e Bolsonaro (2019). A avaliação da relação entre o tipo de base de apoio e a produção legislativa do Executivo foi realizada através de uma análise estatística multivariada, que revelou diferenças significativas no nível de produção legislativa entre os três tipos de organização. Indicando uma melhora no desempenho legislativo do Executivo quando este organiza sua base de apoio como uma coalizão majoritária, e assim o faz seguindo critérios partidários, assim como um aumento significativo na produção legislativa de origem congressional (ALMEIDA, 2020).

3 Método e análise

Tendo como ponto de referência a nota técnica, “Relações Executivo-Legislativo e governabilidade à Luz da Crise da Covid-19”, elaborada por Almeida (2020), a análise buscará descrever e comparar a governabilidade dos dois primeiros anos de mandato do presidente Jair Bolsonaro, na Câmara dos Deputados, por meio da verificação da construção de uma coalizão partidária e pela análise dos resultados, em termos de produção legislativa, das estratégias adotadas pelo governo federal nos dois períodos.

A pesquisa foi operacionalizada a partir do cálculo da taxa de atropelamento de cada partido nas votações nominais da Câmara dos Deputados em 2019 e 2020. Considerando-se as limitações da taxa de atropelamento na avaliação da governabilidade, optou-se pela utilização da taxa de coalescência, empregado por Bertholini e Pereira (2017); do coeficiente de dominância do Executivo na produção legislativa de cada ano, como exposto por Figueiredo e Limongi (2007) e do cálculo de um coeficiente de sucesso das medidas provisórias, como meios para ampliar o entendimento do contexto conjuntural no qual a análise se encontra inserida.

Inquerindo acerca da governabilidade, concebida como a capacidade de construção de uma agenda positiva que ultrapasse o feito mínimo do impedimento da aprovação de matérias desfavoráveis ao interesse do governo, a opção pela utilização da taxa de atropelamento, como adotada por Almeida (2020), se justifica pela premissa de que em um sistema altamente fragmentado, como o brasileiro, o chefe do Poder Executivo se encontra forçado a “formar um governo” mediante a construção de uma coalizão partidária que por meio de um “cartel de agenda” dê prosseguimento à sua agenda legislativa e ao bloqueio de matérias desfavoráveis ao seu

interesse (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; AMORIM NETO, COX e MCCUBBIN, 2003; ALMEIDA, 2020).

Posto isso, a taxa de atropelamento se refere à frequência com a qual a maioria dos parlamentares, de um partido, votou contrariamente a uma proposição que, todavia foi aprovada, ou seja, compreende-se que caso haja um acordo mínimo vinculante entre os partidos, o que constitui indício elementar para a existência de uma coalizão em moldes partidários, somente os partidos que não fazem parte da coalizão são atropelados com frequência significativa por não possuírem poder de veto no agendamento, sendo a taxa uma validação empírica de uma coalizão nominalmente verificada no gabinete presidencial, uma vez que esta não possui existência formal (AMORIM NETO, COX e MCCUBBIN, 2003).

Inspirada na metodologia proposta por Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) a taxa de atropelamento, na nota técnica, foi calculada com base nos dados das votações nominais disponibilizados no site da Câmara dos Deputados, e averiguada por intermédio do percentual de corte de 5%, dada a admissão da possibilidade da discordância de um membro da coalizão ser alta o suficiente para se manifestar contrário à aprovação de matérias desfavoráveis ao seu interesse, após o seu agendamento por parte dos parceiros de coalizão, mas baixa a ponto de não redundar na sua saída da coalizão.

Nessa sequência, a pesquisa utilizou-se do *Dataset* disponibilizado pela Câmara dos Deputados, na seção de Dados Abertos no site do mesmo órgão². A escolha pela base de dados ofertada pela Câmara dos Deputados, ocorreu devido a sua observância quanto às características de pureza (os dados são brutos, não possuindo formatação visual, processamento ou análise), estrutura (os dados são estruturados, ou seja, são organizados segundo uma estrutura rígida previamente planejada para armazená-los), acessibilidade (os dados estão abertos ao público devido a Lei nº 12.527 de acesso à informação de 2011, permitindo a replicação e verificação dos resultados obtidos) e atualidade (os dados são atualizados diariamente).

Como objeto de análise, similarmente à nota técnica, foram utilizadas exclusivamente as votações nominais, devido ao registro e publicação da opção de voto de cada parlamentar. Entretanto, em razão da ausência de especificações quanto à abrangência das proposições analisadas

2 Para o cálculo da taxa de atropelamento no ano de 2020 foram utilizados os dados referentes a votações nominais no plenário até o dia 11 de dezembro de 2020.

(votações nominais compulsórias e/ou solicitadas) preferiu-se, neste artigo, o exame das votações nominais de matérias que requerem, por exigência constitucional ou regimental, a sua aprovação por meio de um quórum qualificado que as submete compulsoriamente a esse tipo de votação, isto é, as votações referentes a projetos de emendas constitucionais, projetos de leis complementares e de pedidos de urgência urgentíssima³. Nessa sequência não foram analisadas votações nominais de legislações ordinárias, medidas provisórias e requerimentos parlamentares, passíveis de serem votados nominalmente após a solicitação por intermédio de um pedido de verificação de quórum (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

A opção pela exclusão das votações nominais de matérias sujeitas à votação simbólica ocorreu devido às limitações constatadas no *Dataset* e a uma preocupação em relação à distorção dos resultados. As limitações do *Dataset* se referem a possíveis lacunas nos registros das votações de alguns tipos de requerimentos e destaques no Plenário, conforme informado pelo site da Câmara, enquanto a preocupação com a distorção dos resultados está relacionada ao poder conclusivo à disposição das comissões, que possuem a competência de votar projetos de lei que dispensam a votação no Plenário, salvo recurso de um décimo dos membros da Casa ou de requerimento de líder que represente uma legenda com número equivalente. De acordo com as ponderações de Figueiredo e Limongi (2007) essas votações nominais por requererem um pedido de verificação de quórum submetido por um líder partidário que de acordo com o regimento interno somente poderá apresentar um novo requerimento após o prazo mínimo de uma hora após a votação, tenderão a ser reservados a matérias de maior relevância e sensibilidade política e, portanto, a incorporação dessas proposições como amostras de conveniência poderia evidenciar tendências que não necessariamente correspondem à totalidade da população.

O cálculo da taxa de atropelamento, concebida como uma variável categórica nominal, foi corroborado por meio da produção de uma tabela de frequências relativas, em termos percentuais, da variável binária de atropelamento, aferida de acordo com a congruência entre a aprovação das proposições e as orientações dadas pelos líderes dos partidos e blocos, além da liderança do governo⁴. Distintamente da nota técnica, que recorreu ao

3 Apesar de não exigir votação nominal compulsória, o requerimento para a adoção do rito de urgência urgentíssima foi incluído devido a necessidade da sua apresentação pela maioria absoluta dos deputados.

4 Não foram utilizadas, nesta pesquisa, as orientações das lideranças da Maioria, Minoria e

uso do voto da maioria dos parlamentares de um partido para o cálculo da sua taxa, esta pesquisa optou pelo uso das orientações de votação para aferir a capacidade de controle dos partidos da agenda legislativa, em virtude da presença explícita do posicionamento do governo e dos partidos acerca das matérias pautadas. Considerou-se que a votação da maioria dos parlamentares de um partido, favoravelmente ou contrariamente a uma matéria, não indicaria necessariamente o posicionamento do partido, dada a possibilidade de liberação da bancada na hora da votação, de matérias de baixa relevância para o partido, bem como o fato de que os parlamentares apresentem um comportamento indisciplinado em razão de conflitos e disputas partidárias internas (Figueiredo e Limongi, pág. 117, 1999).

No que tange à identificação da construção de uma coalizão partidária, este artigo também se diferenciou da nota técnica, que optou pelo percentual de corte de 5%, por meio da opção pela verificação, nas votações dos membros nominais da coalizão e do governo, de uma taxa de atropelamento nula, visto que a exigência de aprovação por meio de quórum qualificado incentivaria o agendamento de matérias previamente negociadas e consentidas entre os parceiros da coalizão.

Considerando a exposição de Amorim Neto (2000), acerca da possibilidade de pressuposição da formação de uma coalizão nos gabinetes presidenciais que apresentem alta correspondência entre o percentual de postos ministeriais e o peso parlamentar, optou-se pela complementação da taxa de atropelamento mediante utilização da taxa de coalescência, com o objetivo de salientar alterações mais sutis nas estratégias adotadas pelo governo federal, que seriam imperceptíveis se se utilizasse somente a taxa de atropelamento, além da incorporação de mais um indicativo da presença de uma coalizão partidária.

A taxa de coalescência é uma variável contínua que se baseia na norma de proporcionalidade para aferir o grau de coalescência dos gabinetes, ou seja, quanto menor o desvio da proporcionalidade entre as cotas ministeriais dos partidos e seus pesos parlamentares, maiores os níveis de coalescência, em contrapartida, quanto maior o desvio da proporcionalidade na alocação de cargos ministeriais, menores os níveis de coalescência (Amorim Neto, 2000).

Levando-se em consideração, para sua confecção a filiação partidária dos ministros (quando houver); o peso parlamentar dos partidos

aos quais os ministros pertencem (quando houver filiação partidária) e o período de permanência, a taxa foi calculada⁵ por meio da divisão por dois (2), e posterior subtração de um (1), do acréscimo do valor absoluto da diferença entre o percentual de ministérios de cada partido, incluindo os ministérios apartidários, ao valor percentual de cadeiras que cada partido que compõe a “coalizão” controla do total de cadeiras que esses ocupam no parlamento, incluindo os ministérios cujo ministro não possui filiação partidária (Amorim Neto, 2000). O valor absoluto do percentual de ministérios ocupados por cada partido foi calculado pela soma das razões dos ministérios ocupados por cada partido pelo número total de ministérios e secretarias com status ministerial, enquanto o valor absoluto do percentual de cadeiras foi calculado pela soma das razões de cadeiras que cada partido controla na Câmara dos Deputados pelo número total de cadeiras que todos os partidos com pastas ministeriais controlam na Câmara dos Deputados⁶.

Variando, portanto, de zero, nenhuma correspondência, a 1, correspondência perfeita, a taxa foi elaborada com base nos dados coletados individualmente nos sites correspondentes a cada ministério, e disposta em conformidade com os seis gabinetes presidenciais apurados, de janeiro de 2019 a novembro de 2020, por meio do critério de composição partidária adotada por Amorim Neto (2000). Assim sendo, supôs-se que toda vez que houve alteração na composição partidária de um ministério, houve também a criação de um novo gabinete que, conseqüentemente, exigiu nova taxa de coalescência, a qual foi calculada levando-se em consideração as alterações nas filiações partidárias (peso parlamentar de cada partido), conforme as informações disponíveis, sobre o histórico de movimentação parlamentar e dos suplentes em exercício⁷, no site da Câmara dos Deputados.

5 $1 - \frac{1}{2} \sum_{i=1} (|S_i - M_i|)$ (AMORIM NETO, 2000)

6 Segundo Vasselai (2009, p. 7) “na fórmula, para cada partido subtrai-se a porcentagem de ministérios recebidos por uma legenda da coalizão (M) da porcentagem que esse partido tem de cadeiras na CDF em relação ao total de cadeiras somadas pelos membros da coalizão governista (S), considerando-se S=0 para os ministros apartidários. Do resultado para cada legenda, desconsidera-se o sinal. Soma-se então esse valor encontrado para todos os partidos da equipe de ministros, e divide-se o todo por 2 para que o resultado não possa variar de 0 a 2, o que poderia ocorrer já que fomos obrigados anteriormente a desconsiderar sinais e que resultaria de difícil leitura. Subtrair de 1 esse novo valor resultante tem também mera função de facilitar a leitura do índice, já que se não fizermos isso o valor 0 significará maior coalescência e 1 a menor, causando confusão”

7 Durante a atualização do peso parlamentar de cada partido foram encontradas inconsistências no histórico de movimentação parlamentar disponibilizado no site da Câmara do Deputados.

Dessa forma analisou-se a proporcionalidade dos “gabinetes presidenciais” identificados de 1º de janeiro de 2019 a 18 de fevereiro de 2019, com a formação original (**Gabinete - 1**); de 19 de fevereiro de 2019 a 11 de fevereiro de 2020, com a saída de Gustavo Bebianno (PSL) e a posse de Floriano Peixoto na Secretária-Geral da Presidência da República (**Gabinete - 2**); de 11 de fevereiro de 2020 a 18 de fevereiro de 2020, com a saída de Gustavo Canuto e a posse de Rogério Marinho (PL) no Ministério do Desenvolvimento Regional (**Gabinete - 3**); de 18 de fevereiro de 2020 a 16 de abril de 2020, com a saída de Onyx Lorenzoni (DEM) e a posse de Walter Braga Neto como Chefe da Casa Civil e saída de Osmar Terra (MDB) e a posse de Onyx Lorenzoni (DEM) no Ministério da Cidadania (**Gabinete - 4**); de 16 de abril de 2020 a 17 de junho de 2020, com a saída de Luiz Henrique Mandetta (DEM) e a posse de Nelson Teich no Ministério da Saúde (**Gabinete - 5**), e de 17 de junho de 2020 a 22 de novembro de 2020, com a criação do Ministério das Comunicações e a posse de Fabio Faria (PSD) (**Gabinete - 6**).

Isso posto, a avaliação da governabilidade por meio da formação de uma coalizão a partir da premissa do “cartel de agenda”, apesar de relevante para o conceito de governabilidade adotado, tendo em vista que o controle sobre a pauta se configura como o principal mecanismo dos partidos para pôr em prática o acordo de coalizão, demonstra falhas quando incorporadas na análise as prerrogativas constitucionais do presidente da República que poderá optar pelo uso de estratégias alternativas de agendamento no lugar da formação de um “cartel de agenda” (coalizão partidária). Nesse sentido, faz-se necessário sua complementação pela ponderação dos resultados em termos de produção legislativa das estratégias adotadas pelo governo federal, levando em consideração a abrangência da governabilidade proporcionada pelo ambiente institucional centralizador e pelo apoio parlamentar ao chefe do Poder Executivo dissociado da lógica partidária.

Desse modo, buscou-se agregar a esta análise a contemplação dos poderes de agenda presidenciais, por intermédio da avaliação da participação do Executivo na produção legislativa de cada ano, com a incorporação do coeficiente de dominância do Executivo, (Figueiredo e Limongi, 2007) e do exame da discordância do legislativo em relação à agenda do Executivo nas medidas provisórias com o cálculo do coeficiente de sucesso das medidas provisórias (Pereira, 2017).

Tais inconsistências foram reportadas ao departamento competente, sendo corrigidas pela disponibilização do histórico de movimentação parlamentar do PP.

Por conseguinte, o coeficiente de dominância, visto como variável contínua, foi calculado por meio do percentual de projetos de iniciativa do Executivo aprovados em relação ao total de matérias aprovadas na Câmara dos Deputados nos anos de 2019 e 2020, recorrendo-se a leis ordinárias, leis complementares, emendas constitucionais e medidas provisórias, obtido nas estatísticas das matérias apreciadas na Câmara dos Deputados⁸ disponíveis no site da Câmara na seção referente aos “Relatórios da atividade legislativa”, e por meio da solicitação direta a Secretaria Geral da Mesa na Câmara dos Deputados, como objetos de investigação.

Em contrapartida, o coeficiente de sucesso das medidas provisórias, concebido como variável contínua, foi calculado pelo exame do percentual de medidas provisórias aprovadas em relação ao total de medidas provisórias submetidas à apreciação do Congresso Nacional naquele ano, fazendo-se uso das medidas provisórias aprovadas (promulgadas ou sancionadas), rejeitadas e que perderam sua eficácia por decurso de prazo, obtidas nas estatísticas das matérias apreciadas na Câmara dos Deputados nos anos de 2019⁹ e 2020¹⁰ e no site do Congresso Nacional.

4 Resultados

As taxas de atropelamento, empregadas como validação empírica de uma coalizão nominalmente verificada nos “gabinetes presidenciais”, entre o governo federal e os partidos: Democrata (DEM); Patriota (Patri); Partido Liberal (PL)¹¹; Progressista (PP); Movimento Democrata Brasileiro (MDB)¹² e Social Democrata (PSD)¹³, retrataram, no ano de 2019, taxas

8 O coeficiente de dominância do Executivo, no ano de 2020, foi calculado com base nas proposições aprovadas na Câmara dos Deputados (independentemente da sua situação no Senado Federal) até o dia 15 de outubro de 2020.

9 O coeficiente de sucesso das medidas provisórias, no ano de 2019, foi calculado com base nas medidas provisórias, editadas no ano de 2019, que foram promulgadas, sancionadas, rejeitadas ou que perderam a sua eficácia em 2019 ou 2020.

10 O coeficiente de sucesso das medidas provisórias, no ano de 2020, foi calculado com base nas medidas provisórias, editadas em 2020, que foram promulgadas, sancionadas, rejeitadas ou que perderam a sua eficácia até o dia 10 de dezembro de 2020. Neste sentido, não foram levadas em consideração as medidas provisórias que se encontravam em tramitação durante esse período.

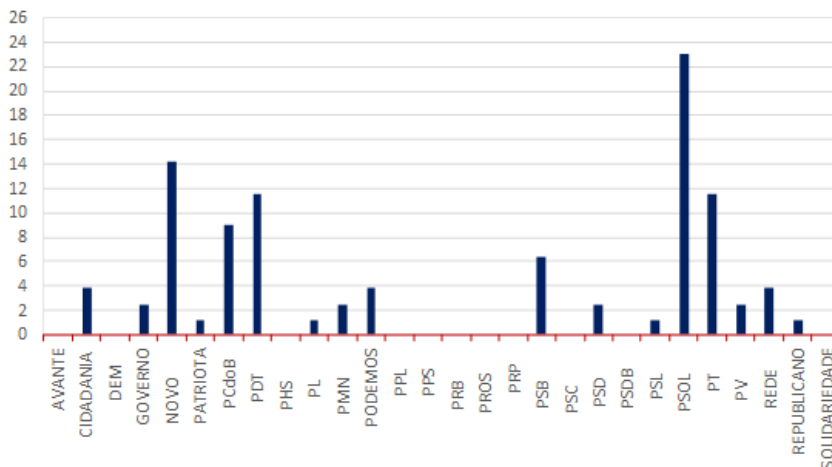
11 O PL passa a fazer parte da coalizão nominal no terceiro gabinete, com a saída de Gustavo Canuto e a posse de Rogério Marinho (PL) no Ministério do Desenvolvimento Regional, no dia 11 de fevereiro de 2020.

12 O MDB deixa a coalizão nominal do governo no quarto gabinete, com a saída de Osmar Terra (MDB) e posse de Onyx Lorenzoni (DEM) no Ministério da Cidadania, no dia 18 de fevereiro de 2020.

13 O PSD passa a fazer parte da coalizão nominal no sexto gabinete, com a recriação do Ministério das Comunicações e a posse da Fábio Faria, no dia 17 de junho de 2020.

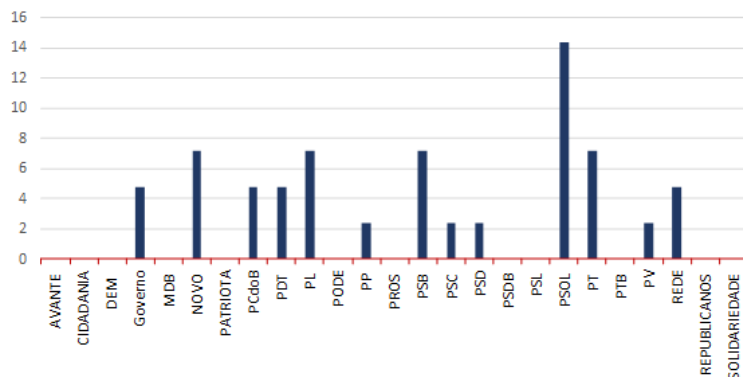
de atropelamento elevadas no **PSOL** (2.33%); **PT** (1.16%); **PDT** (1.16%) e **PC do B** (0.90%), baixas no **Patri** (0.12%); **PL** (0.12%) e **PSL** (0.12%), baixa, mas não irrelevante, no governo (0.25%), e nulas no **DEM**; no bloco **PSL – PP – PSD- etc.** e no bloco **PP – MDB – PTB- etc.**, como exposto no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Taxa de atropelamento de todos os partidos em 2019, menos das bancadas, multiplicada por 10³ para facilitar a visualização.\s



Fonte: Elaborado pela autora.

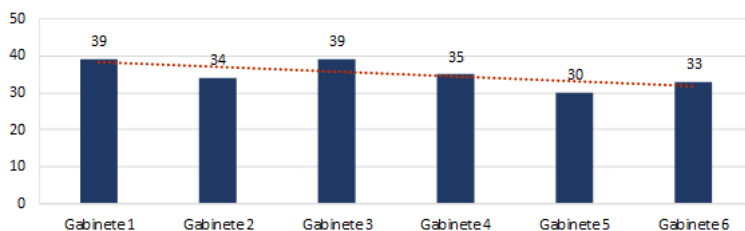
No que se refere à extensão da análise para o ano de 2020, exposta no Gráfico 2, se verificou uma redução nas taxas da oposição, taxas nulas no **DEM**; **MDB**; **PSL** e **Patri**, baixas, mas significativas no **PP** (0.24%) e **PSD** (0.24%), e um aumento nas do **PL** (0.72%) e do governo. Enquanto partidos como **PSOL** (1.4%); **PT** (0.72%); **PC do B** (0.48%); **PDT** (0.48%) e **PSL** (0%) reduziram suas taxas de atropelamento, a taxa observada no governo aumentou de 0.25% para 0.48%.

Gráfico 2 – Taxa de atropelamento de todos os partidos em 2020, menos das bancadas, multiplicada por 10^3 para facilitar a visualização.

Fonte: Elaborado pela autora.

Nessa sequência, as taxas de coalescência, representadas no Gráfico 3, denotaram uma baixa proporcionalidade e pouca variação ao longo do período analisado, cujo maior desvio se apresenta no terceiro gabinete que, entretanto, durou somente sete dias. Isso posto, verificou-se uma taxa de coalescência de 0.39 no primeiro gabinete (Gabinete 1); 0.34 no segundo gabinete (Gabinete 2); 0.39 no terceiro gabinete (Gabinete 3); 0.35 no quarto gabinete (Gabinete 4); 0.30 no quinto gabinete (Gabinete 5) e 0.33 no sexto gabinete (Gabinete 6).

Gráfico 3 – As taxas de coalescência em porcentagem



Fonte: Elaborado pela autora.

A segunda parte da pesquisa, que buscou explorar os resultados das estratégias de agendamento à disposição do Poder Executivo na ausência da construção de uma coalizão partidária, constatou um coeficiente de dominância do Executivo, na Câmara dos Deputados, de 31% em 2019,

comparado aos 69% de origem congressional¹⁴, e de 43%¹⁵ em 2020, comparados aos 55% de origem congressional, além de coeficientes de sucesso nas medidas provisórias de 46,8% em 2019 e de 46,1% em 2020.

Considerando-se que 48 medidas provisórias foram submetidas à apreciação do Congresso Nacional no ano 2019 em comparação às 97 medidas provisórias submetidas em 2020, até o dia 10 de dezembro de 2020, a alteração no coeficiente de dominância do Executivo no ano de 2020, não indica necessariamente uma melhora na robustez da base de apoio parlamentar do presidente no Congresso Nacional, uma vez que pode decorrer do aumento expressivo na edição de medidas provisórias.

5 Considerações finais

Almejando a descrição e comparação da governabilidade, concebida como a capacidade de execução de uma agenda positiva que ultrapasse o feito mínimo do impedimento da aprovação de matérias desfavoráveis ao interesse do governo, dos dois primeiros anos de mandato do presidente Jair Bolsonaro na Câmara dos Deputados, esta pesquisa verificou a ausência de uma coalizão em moldes partidários ou de indícios de uma base de apoio parlamentar robusta (dissociada da lógica partidária), além de um enfraquecimento no apoio partidário ao presidente da República no ano de 2020 em comparação com o ano anterior.

As taxas de atropelamento do governo Bolsonaro, e o seu aumento de 0,25% para 0,48% no ano de 2020, evidenciam a ausência da formação de uma coalizão entre o governo federal e os partidos membros do gabinete presidencial (coalizão nominalmente verificada no gabinete presidencial), uma vez que caso houvesse um acordo mínimo vinculante entre os partidos e o governo, o que constitui um indício elementar para a existência de uma coalizão em moldes partidários, as taxas de atropelamento do governo federal e dos partidos membros da coalizão deveriam ter sido nulas, observando-se somente nos partidos que não fazem parte da coalizão frequências significativas de atropelados em razão da ausência do poder de veto no agendamento. Isso não ocorrendo, constatou-se similarmente nas taxas de

14 Da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

15 Sendo calculado com base nas proposições aprovadas na Câmara dos Deputados até o dia 15 de outubro de 2020, quando o coeficiente de sucesso das medidas provisórias era de 49,2%, o coeficiente de dominância do Executivo pode se encontrar desatualizado em comparação ao coeficiente de sucesso das medidas provisórias, calculado com base nos dados coletados até o dia 10 de dezembro de 2020.

coalescência dos “gabinetes presidenciais” uma baixa proporcionalidade entre o peso parlamentar de cada partido e a distribuição de pastas ministeriais, indicando que a distribuição das pastas tendeu a obedecer a um critério de alinhamento ideológico, à medida que, apesar da elevação da sua taxa de atropelamento, o presidente demonstrou pouco interesse no reajuste da proporcionalidade do seu gabinete ministerial para a preservação da governabilidade de sua gestão. Intensificando a hipótese, levantada pela forte oposição do presidente ao presidencialismo de coalizão, de que as alocações das pastas ministeriais nos dois primeiros anos de mandato, do presidente Jair Bolsonaro, tenderam a obedecer, predominantemente, a um critério pautado pela defesa de um projeto político específico, neoliberal; neoconservador e agropecuaristas, que a uma lógica de coalizão partidária movida pela viabilidade política do seu governo.

Neste sentido, no que tange ao uso das estratégias de agendamento à disposição do Poder Executivo constataram-se coeficientes de dominância do Executivo relativamente baixos no total de matérias aprovadas na Câmara dos Deputados, comparados aos vistos nos governos antecedentes (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2007), o que provavelmente resulta das mudanças estruturais no processo legislativo ao longo dos últimos anos. Dentre as quais destacam-se: a EC nº 32/2001, que estabeleceu novas regras para reedição de medidas provisórias; a interpretação do então presidente da Câmara, Michel Temer, sobre o trancamento da pauta pelas medidas provisórias em 2009; a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a obrigatoriedade da instalação das comissões mistas (ADI 4.029/2012), bem como a atribuição que o Supremo Tribunal Federal conferiu ao presidente da Câmara dos Deputados de definir o que constitui matéria estranha às medidas provisórias (ADI 5.127/2015) (GUIMARÃES, PERLIN e MAIA, 2019). Ao mesmo tempo, os coeficientes de sucesso das medidas provisórias, de 46,8% em 2019, e de 46,1% em 2020, convergem com as reflexões de Figueiredo e Limongi (2007), de que antes de comportar o peso de uma imposição unilateral da vontade do Executivo ao Legislativo, as medidas provisórias possuem uma utilidade limitada em governos politicamente fracos, dada a necessidade de uma base de apoio parlamentar para sua aprovação. Sendo que na ausência da formação de uma coalizão partidária, o coeficiente de sucesso das medidas provisórias valida a ausência ou presença de uma base de apoio em moldes não partidários, que, de acordo com os resultados deste artigo, se demonstra alta o suficiente para não causar uma paralisia decisória, mas baixa no que tange ao apoio necessário

para dar prosseguimento a agenda econômica e política da atual gestão, sendo insuficiente, portanto, para a garantia da sua governabilidade.

Posto isso, algumas das possíveis repercussões da pandemia da Covid-19 sobre a governabilidade, do chefe do Poder Executivo no Congresso Nacional, podem ser notadas na redução das taxas de atropelamento da oposição e no aumento das taxas de atropelamento do governo, além de um crescimento enérgico na edição de medidas provisórias no período. Levantando a hipótese de que a crise de saúde pública, ocasionada pela pandemia da Covid-19, exigiu a mobilização dos parlamentares para o atendimento das demandas impostas pelos governadores e prefeitos, que resultou em uma maior convergência de posicionamentos e pautas entre os diferentes partidos.

Referências

ABRANCHES, Sérgio. **Os ciclos do presidencialismo de coalizão**. Ecológica Ensaios, [s. l.], p. 1-8, 2014.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados, v. 31, [s. l.], n. 1, p. 5-38, 1988. Disponível em: <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizacao-sergio-abranches.pdf>. Acesso em: 08/12/2020.

ALMEIDA, Acir. **Relações Executivo-Legislativo e governabilidade à Luz da Crise da Covid-19**. Nota Técnica. [s. l.], nº 34, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9855>. Acesso em: 08/12/2020.

AMADO, Aécio. Bolsonaro nomeia André Mendonça para a Justiça e Ramagem para a PF: Os decretos com as nomeações são publicados no Diário Oficial. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 28 abr. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-04/bolsonaro-nomeia-andre-mendonca-para-justica-e-ramagem-para-pf>. Acesso em: 08/12/2020.

AMARAL, Luciana; MOTOMURA, Marina. Em maior crise desde a posse, Bolsonaro demite Bebianno. **Vol**, Brasília, 18 fev. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/02/18/ministro-gustavo-bebianno-demissao.htm>. Acesso em: 08/12/2020.

AMES, Barry. **Electoral strategy under open-list proportional**

representation. American Journal of Political Science. [s. l.] p. 406-433, 1995. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2111619>. Acesso em: 08/12/2020.

AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano. **O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros.** Dados, v. 46, [s. l.], n. 4, p. 661-698, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000400002>. Acesso em: 08/12/2020.

ANTONIO PAULO VOGEL DE MEDEIROS: saiba quem é o ministro interino da Educação. **G1**, [s. l.], 20 jun. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2020/06/20/antonio-paulo-vogel-saiba-quem-e-o-ministro-interino-da-educacao.ghtml>. Acesso em: 08/12/2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Apresentação de Citações em Documentos.** NBR-10520. São Paulo, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Informação e documentação: Trabalhos acadêmicos - Apresentação:** NBR-14724. São Paulo, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Referências: elaboração:** NBR-6023. São Paulo, 2000.

BENITES, AFONSO. Bastidores da saída de Santos Cruz mostram disputa por ‘filtro ideológico’ do Governo. **El país**, Brasília, 15 jun. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/06/15/politica/1560607582_772506.html. Acesso em: 08/12/2020.

BERTHOLINI, Frederico e PEREIRA, Carlos. **Pagando o preço de governar:** custos de gerência de coalizão. Revista De Administração Pública, [s. l.], v. 51, n. 4, p. 528-550, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n4/1982-3134-rap-51-04-00528.pdf>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. José Levi Mello do Amaral Júnior: Advogado-Geral da União. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/advogado-geral-da-uniao-1/advogado-geral-da-uniao/oagu>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Organograma. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/organograma/>.

Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Bancadas Partidárias. **Camara.leg**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/composicaoocamara2019/index.html#text4> . Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados. **Camara.leg**, [Brasília, DF]. 2020. Disponível em: <http://imagem.camara.leg.br/Imagem/d/pdf/DCD0020200303000230000.PDF#page=>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Histórico de Movimentação Parlamentar. **Camara.leg**, [Brasília, DF]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/deputado/resultadoHistorico.asp?Pagina=1&dt_inicial=01%2F01%2F2019&dt_parlamentar=&filiaoPartidaria=1&ordenarPor=1&Pesquisar=Pesquisar. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Suplentes em Exercício. **Camara.leg**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/suplentes-em-exercicio> . Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Casa Civil. Conheça o Ministro. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/composicao/ministro>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Gabinete de Segurança Institucional. Ministro. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/gsi/pt-br/composicao/ministro>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Marcos Cesar Pontes. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/composicao/ministro>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Galeria de Ministros. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/conteudo/galeria-de-ministros>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. André Luiz de Almeida Mendonça. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.novo.justica.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/ministro> . Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/composicao/quem-e-quem/damares-alves> . Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. O Ministro: Eduardo Pazuello. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/ministro>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Ministério das Comunicações. Fábio Faria. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/mcom/pt-br/composicao/ministro> . Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Embaixador Ernesto Araújo: Ministro de Estado das Relações Exteriores. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/composicao/gabinete-do-ministro-de-relacoes-exteriores> . Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Galeria dos Ministros. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/web/guest/aceso-a-informacao/institucional/galeria-dos-ministros>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Ministros e Secretários. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/ministro-e-secretarios> Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Planalto. Controladoria-Geral da União (CGU): Wagner Rosário. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-presidencia/ministros/controladoria-geral-da-uniao-cgu> Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Planalto. Ministério da Agricultura: Tereza Cristina. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-presidencia/ministros/ministerio-da-agricultura>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Planalto. Ministério da Cidadania: Onyx Lorenzoni. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-presidencia/ministros/ministerio-da-cidadania>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Planalto. Ministério da Defesa: Fernando Azevedo e Silva. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-presidencia/ministros/ministerio-da-defesa> . Acesso em:

08/12/2020.

BRASIL. Planalto. Ministério da Economia: Paulo Guedes. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-presidencia/ministros/ministerio-da-economia> . Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Planalto. Ministério da Educação: Milton Ribeiro. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-presidencia/ministros/ministerio-da-educacao>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Planalto. Ministério do Meio Ambiente: Ricardo Salles. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-presidencia/ministros/ministerio-do-meio-ambiente>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Planalto. Ministros. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-presidencia/ministros>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Planalto. Novo ministro da Secretária-geral toma posse no Palácio do Planalto: Na cerimônia, Floriano Peixoto assume presidência dos Correios. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2019/06/novo-ministro-da-secretaria-geral-toma-posse-no-palacio-do-planalto>. Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Planalto. Secretaria de Governo da Presidência da República: Luiz Eduardo Ramos Baptista Pereira. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-presidencia/ministros/secretaria-de-governo-da-presidencia-da-republica> . Acesso em: 08/12/2020.

BRASIL. Secretária-Geral. Jorge Antonio de Oliveira Francisco. **Gov.br**, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/composicao/ministro> . Acesso em: 08/12/2020.

CAVALCANTI, Leonardo. Onyx sai da Casa Civil e vai para Cidadania; general assume o posto no Planalto. **Poder360**, [s. L.], 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/onyx-sai-da-casa-civil-e-vai-para-cidadania-general-assume-o-posto-no-planalto/>. Acesso em: 08/12/2020.

CUNHA, Lianna Cosme da. **Arenas políticas e reeleição: onde os deputados federais focam sua atuação para se reelegerem.** [Brasília], 2017. 57 f. Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2017.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; SANTOS, Fabiano. **Estudos legislativos no Brasil.** A ciência política no Brasil (1960-2015). Rio de Janeiro: Ed. FGV, p. 169-194, 2016. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/80391038/a-ciencia-politica-no-brasil-1960-2015>. Acesso em: 08/12/2020.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Instituições políticas e governabilidade:** desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21. [s. l.] Editora da UFMG, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Relações Executivo Legislativo na Nova Ordem Constitucional.** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FREITAS, A.; GUARNIERI, F. **Neoinstitucionalismo na pós-Constituição de 1988 e as duas visões sobre os partidos políticos no Brasil.** HOLLANDA, C. et al. A Constituição de, v. 88, 2018.

GUIMARÃES, André Rehbein Sathler; PERLIN, Giovana Dal Bianco; MAIA, Lincon Macário. **Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião:** análise das relações entre Executivo e Legislativo no governo Dilma Rousseff. In: PERLIN, Giovana; SANTOS, Manoel Leonardo (org.).

LAMOUNIER, Bolívar. **O modelo institucional dos anos 30 e a presente crise brasileira.** Estud. av., São Paulo, v. 6, n. 14, p. 39-57, Apr. 1992. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40141992000100004>. Acesso em: 08/12/2020

LAMOUNIER, Bolívar. **Parlamentarismo ou atenuação do presidencialismo:** notas sobre o debate brasileiro recente. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, n. 32, p. 9-18, 1991. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rieb/article/view/70079/>. Acesso em: 08/12/2020

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão.** Lua Nova: revista de cultura e política,

[s. l.], n. 44, p. 81-106, 1998. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005>. Acesso em: 08/12/2020

LISTA DE MEMBROS DA SAÚDE DO BRASIL. **Wikipédia**, [s. l.], 2020. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_ministros_da_Sa%C3%BAde_do_Brasil. Acesso em: 08/12/2020.

LISTA DE MEMBROS DO GABINETE DE JAIR BOLSONARO. **Wikipédia**, [s. l.] ,2020. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_membros_do_gabinete_de_Jair_Bolsonaro. Acesso em: 08/12/2020.

LISTA DE MINISTROS DAS COMUNICAÇÕES DO BRASIL. **Wikipédia**, [s. l.] , 2020. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_ministros_das_Comunica%C3%A7%C3%B5es_do_Brasil. Acesso em: 08/12/2020.

MAINWARING, Scott. **Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil**. Lua Nova, São Paulo, n. 28-29, p. 21-74, abr. 1993. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100003> . Acesso em: 08/12/2020.

MELO, Carlos Ranulfo e CÂMARA, Rafael. **Estrutura da Competição pela Presidência e Consolidação do Sistema Partidário no Brasil**. Dados, v. 55, [s. l.] , n. 1, p. 71-117, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582012000100003>. Acesso em: 08/12/2020.

MELO, Marcus André Barreto Campelo de. **Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório**. Editora Revan, 2002.

MELQUÍADES SILVA, Aline. **Os ciclos do presidencialismo de coalizão e seus determinantes político-econômicos**. Revista Brasileira de Ciência Política, v. 24, [s. l.] , n. 9, p. 49-80, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220172401>. Acesso em: 08/12/2020.

MINISTRO DA EDUCAÇÃO É DEMETIDO APÓS GESTÃO MARCADA POR CONTOVÉRSIA E RECUOS. **G1**, [s. L.], 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/04/08/ministro-da-educacao-e-demitido-apos-gestao-marcada-por-controversias-e-recuos.ghtml> . Acesso em: 08/12/2020.

NEIVA, Pedro Robson Pereira. **Coesão e disciplina partidária no**

Senado Federal. Dados, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 289-318, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582011000200003>. Acesso em: 08/12/2020.

NETO, Octavio Amorim; COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. **Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989–98.** World Politics, v. 55, [s. l.], n. 4, p. 550-578, 2003. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/25054238>. Acesso em: 08/12/2020.

NOLASCO, Thiago; PINHO, Márcio. Onyx assumirá Ministério da Cidadania no lugar de Osmar Terra. **R7**, [s. l.], 12 fev. 2020. Disponível em: <https://noticias.r7.com/prisma/r7-planalto/onyx-assumira-ministerio-da-cidadania-no-lugar-de-osmar-terra-12022020>. Acesso em: 08/12/2020.

PALERMO, Vicente. **Como se governa o Brasil?** O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. Dados, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582000000300004>. Acesso em: 08/12/2020.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. **Estratégias de Seleção e Substituição de Ministros de Estado no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro:** perfil, alocação e rotatividade. [s. l.], p. 182, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/23620>. Acesso em: 08/12/2020.

PEREIRA, Carlos et al. **A nomeação de secretários-executivos e o monitoramento da coalizão no presidencialismo brasileiro.** Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro, [s. l.], p. 139–165, 2015. Disponível em: http://lapcipp.unb.br/wp-content/uploads/2015/09/Livro_Cargos-de-Confian%C3%A7a.pdf#page=139. Acesso em: 08/12/2020.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa:** a conexão eleitoral no Brasil. Dados, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000400004>. Acesso em: 08/12/2020.

PEREIRA, Celina. **Medindo a governabilidade no Brasil:** o presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma. [s. l.] 2017. 87 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

SOUSA, Yvna; RODRIGUES, Mateus. Canuto assume Dataprev, e Marinho é o novo ministro do Desenvolvimento Regional. **G1**, Brasília, 6 fev. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/02/06/bolsonaro-exonera-gustavo-canuto-e-nomeia-rogerio-marinho-para-ministro-do-desenvolvimento-regional.ghtml> . Acesso em: 08/12/2020.

TEÓFILO, Sarah. José Levi Mello é escolhido novo advogado-geral da União. **Correio Braziliense**, [Brasília, DF], 28 abr. 2020. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/04/28/interna_politica,849091/jose-levi-mello-e-escolhido-novo-advogado-geral-da-uniao.shtml . Acesso em: 08/12/2020.

VASSELAI, Fabricio. **Nomeações ministeriais e importância partidária na democracia de 1946-64**: análises comparativas em relação à democracia atual. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, [s. l.], v. 35, 2009. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-32-encontro/gt-27/gt28-5/2566-fabriciovasselai-nomeacoes/file>. Acesso em: 08/12/2020.

VILELA, Pedro Rafael. Abraham Weintraub anuncia saída do Ministério da Educação: Em vídeo, presidente Bolsonaro e aliado confirmam mudança. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 18 jun. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2020-06/abraham-weintraub-anuncia-saida-do-ministerio-da-educacao>. Acesso em: 08/12/2020.

PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: UMA ANÁLISE CIENTOMÉTRICA DA LITERATURA (1990-2021)

Amanda Sangalli¹

Rodrigo da Silva²

Resumo: Devido aos arranjos presidenciais para manutenção da governabilidade em sistemas multipartidários, o presidencialismo de coalizão tem sido um tema recorrente nas discussões de Ciência Política nos últimos trinta anos. Mapeamos a literatura sobre o presidencialismo latino-americano, com enfoque para o caso brasileiro, a partir de uma busca sistemática na base de dados bibliográfica Scopus. Para compreender o quadro geral dessa produção, utilizamos os 1108 documentos encontrados e processamos seus metadados no software de análise de redes bibliométricas VOSviewer, levando em conta três indicadores: 1) coocorrência de palavras, 2) coautoria de países e cocitação de autores. Os resultados demonstram que a produção se intensificou nos últimos 10 anos e revelam quatro pilares centrais para a temática: Poder Executivo e política de coalizão; eleições; governo e instituições e formas de governo.

Palavra-chave: Presidencialismo de coalizão; Cientometria; América Latina; Brasil

Abstract: Due to the presidential arrangement for the maintenance of governance in multiparty systems, the coalition presidentialism has been a recurrent theme in political science discussions over the past thirty years. We mapped the literature about the Latin-American presidentialism, focusing on the Brazilian case, from a systematic search in the Scopus bibliographic base. To comprehend/ understand the general framework of this production, we used the 1108 documents found and processed the metadata in the VOSviewer bibliometric network analysis software, considering three indicators/indexes: 1) co-occurrence of words, 2)

- 1 Graduada em Ciências Sociais (PUCPR, UNSAM) e mestranda em Ciência Política (UFPR). Pesquisadora vinculada ao Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil e ao Laboratório de análise do Campo Científico (LaCC). Atua como editora-executiva na Revista Eletrônica de Ciência Política.
- 2 Graduado em História (PUCPR) e mestrando em Ciência Política (UFPR). Pesquisador vinculando ao Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil. Além disso, exerce a função de editor-executivo da Revista de Sociologia e Política.

co-authorship of countries and co-authoring of authors. The results show that production has intensified in the last 10 years and reveal four central pillars for the theme: Executive Power and coalition politics; elections; government and institutions and forms of government.

Keywords: Coalitional presidentialism; Scientometrics; Latina America; Brazil

Resumen: Debido a los arreglos presidenciales para manutención de la gobernabilidad en sistemas multipartidistas, el presidencialismo de coalición ha sido un tema recurrente en las discusiones de la ciencia política en los últimos treinta años. Mapeamos la literatura sobre el presidencialismo latinoamericano, enfocándose en el caso brasileño, desde una búsqueda sistemática en la base bibliográfica Scopus. Para comprender el panorama general de dicha producción, utilizamos los 1108 documentos encontrados y procesamos sus metadatos en la herramienta de análisis de red bibliométricas VOSviewer, considerando tres indicadores: 1) co-ocurrencia de palabras, 2) co-autoría de países y co-citas de autores. Los resultados demuestran que la producción se ha intensificado en los últimos 10 años y revelan cuatro pilares centrales para el tema: Poder Ejecutivo y coalición; elecciones; gobierno e instituciones y formas de gobierno.

Palabras clave: Presidencialismo de coalición; Cientometria; América Latina; Brasil

1 Introdução

O estudo do presidencialismo é compreendido como fundamental para a Ciência Política, em especial a latino-americana, que dedicou grande parte de seus estudos, nas últimas três décadas, a discorrer sobre o tema das coalizões multipartidárias e da governabilidade. As relações entre o Executivo e o Legislativo são consideradas centrais para a garantia do funcionamento do governo em contexto multipartidário e federalista. Em contextos críticos, a má relação entre esses poderes resulta em paralisia decisória, em medidas autoritárias ou até mesmo na queda do presidente da República.

Nesse sentido, este trabalho exploratório visa apresentar um panorama geral e quantitativo sobre a trajetória dos estudos relacionados ao tema do presidencialismo de coalizão brasileiro e os processos de comunicação científica. Para atingir o objetivo de elencar a literatura em grupos temáticos, utilizamos técnicas bibliométricas para construir mapas relacionais, a fim de configurar as afinidades entre autores e conceitos e a

colaboração científica entre países.

O artigo está dividido em três seções mais as considerações finais. A primeira seção é contextual. Apresentamos brevemente o cenário dos países latino-americanos no que se refere a semelhanças de seus sistemas presidenciais, seguido de uma revisão cronológica sobre o presidencialismo, passando o debate clássico e contemporâneo. A segunda seção é de ordem metodológica, explicamos como foi construída a base de dados e quais as ferramentas utilizadas para analisá-la. Em um terceiro momento, discutimos os resultados obtidos com este estudo. Os achados revelam que houve um aumento expressivo de publicações sobre o tema nos últimos 10 anos e que essa agenda de estudos é de interesse internacional, para além de regional. Na conclusão, algumas considerações são feitas sobre as vantagens e limitações do método e mencionamos quais os passos seguintes a serem desenvolvidos em estudos futuros.

2 Desenvolvimento

2.1 Uma breve revisão da literatura

A maioria dos países latino-americanos, na busca por um sistema mais representativo, adotaram historicamente o sistema de governo presidencialista baseando-se na experiência estadunidense (SONDROL, 1990; CHEIBUB, ELKINS, GINSBURG, 2010). Na maior parte dos casos, os presidencialismos latino-americanos se assemelham, principalmente, ao conferir maior amplitude e centralização de poder no Executivo, em detrimento dos demais poderes. O presidente é aquele que, eleito pelo voto direto, chefia o Estado, o Governo e a Administração Pública (PÉREZ, 2008). Em relação à chefia de Governo, em geral, suas funções na América Latina podem ser definidas, resumidamente, pelas possibilidades de “participar no procedimento legislativo, preparar e submeter ao Congresso projetos de Orçamento do Estado, intervir na designação de determinados funcionários dos outros poderes, conceder o indulto, emitir regulamentos às leis formais, decretar o Estado de emergência” (PÉREZ, 2008, p. 40) e nomear sua equipe de ministros.

Por haver essa hegemonia presidencial e conformidades constitucionais, a região, ao longo da história, configurou também fenômenos sociopolíticos similares. Nogueira Alcalá (2017) destaca que, para além dos mecanismos institucionais, existem outros fatores relevantes

que se assemelham nos presidencialismos da América Latina, sendo eles: a tendência à personalização do poder na figura pública presidencial; a articulação do presidente com o Congresso, por meio de favores eleitorais e atos de corrupção; impasses para os controles interorgânicos; e a concretização de políticas populistas de curto prazo.

As discussões da Ciência Política sobre o presidencialismo foram resumidas por Power (2010) em três linhas de pensamento: a primeira, denominada de “pessimistas”, conferia a esse sistema de governo uma característica disfuncional, dada a perigosa combinação entre multipartidarismo e federalismo; a segunda foi denominada de “otimistas” e, de maneira oposta, compreendia algumas instituições como corretivas, a saber o poder de agenda do presidente (decreto, veto, medidas provisórias, urgência para projetos de lei), bem como a concentração das decisões legislativas na Mesa Diretora na Câmara dos Deputados. Para os “otimistas”, essas circunstâncias reduziam consideravelmente as barganhas com o Legislativo e facilitavam a gestão administrativa do presidente. A terceira corrente teórica que se desenvolveu seria, de acordo com Power (2010), uma síntese das duas anteriores, assumindo que arranjos institucionais são fundamentais para o bom funcionamento do governo.

Para a realidade brasileira, a publicação seminal de Abranches (1988) lançou a ideia de que sem uma coalizão entre o Executivo e partidos políticos, a governabilidade presidencial em sistemas multipartidários ficaria comprometida. O texto de Abranches, como o próprio título especificava, menciona os dilemas que fizeram repensar os arranjos institucionais necessários para o funcionamento de uma coalizão que fosse possível governar o país no cenário pós redemocratização. Ademais, o artigo permitiu pensar, seja à luz da história ou do contexto do momento, maneiras – fossem elas pessimistas ou otimistas – de manter a governabilidade frente às características do presidencialismo brasileiro. Eram diversos os prognósticos naquele momento da nova Constituição do Brasil sobre as possíveis crises institucionais que resultariam do arranjo escolhido (LAMEIRÃO, PAIVA, CARVALHO, 2020). Dentre as características institucionais que se colocariam estaria, inclusive, a própria estabilidade do regime democrático.

Desde então, diversos foram os estudos que aprimoraram o pensamento do autor, bem como revisaram-no e entenderam o fenômeno do presidencialismo sob óticas diferentes. A partir da década de 90, destacam-se estudos fundamentais para o entendimento da formação

dos gabinetes (AMORIM NETO, 1994; 1998), além de estudos que identificavam os arranjos institucionais que viabilizam a governabilidade, principalmente o que diz respeito ao poder de agenda do Legislativo pela presidência (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1994; 1997; 1999; LIMONGI, FIGUEIREDO, 1998; SANTOS, 1997; 1999).

Os anos 2000 trouxeram estudos que, pautando-se no conhecimento acumulado das pesquisas precedentes, buscaram calcular os custos da coalizão nas mais diferentes formas, seja na alocação de pastas, em cargos nas mais diferentes esferas, bem como nas várias possibilidades orçamentárias destinadas à base aliada. Nesse bojo, destacam-se os estudos de Amorim Neto (2000; 2006), além de outros autores que passam a contribuir com o debate (PEREIRA; MUELLER, 2002; PEREIRA, POWER, RENNÓ, 2005; RAILLE, PEREIRA, POWER, 2011). Mais recentemente, os estudos da relação Executivo e Legislativo foram revistos e abordados em trabalhos que recolocam a importância da presidência em patamares diferentes dos observados nos estudos predecessores (BATISTA, 2013; PALERMO, 2016).

Além desses, alguns trabalhos primaram por abordagens em que se destacaram os atributos dos ocupantes das pastas ministeriais, dentre os quais a formação, carreira, regionalidade etc. (D'ARAÚJO; 2011; D'ARAÚJO, RIBEIRO, 2018; CODATO, FRANZ, 2018).

3 Método

Realizamos uma consulta na base bibliográfica Scopus utilizando uma combinação de termos centrais do debate sobre o presidencialismo de coalizão (Quadro 1). A construção de uma string de busca abrangente demanda conhecimento prévio dos conceitos da temática, dos mecanismos de busca da base a ser consultada, da lógica booleana para a combinação de palavras e de idiomas (SAKS, 2005). A string usada levou em consideração o compilamento, feito pelos autores, de uma lista de palavras recorrentes em trabalhos de Ciência Política sobre o presidencialismo de coalizão. A busca resultou em 1.108 documentos, dentre eles artigos, capítulos de livros, livros e revisões da área. No caso da base Scopus, o refinamento inicial de áreas se dá por meio de códigos internos que direcionam para temas e trabalhos relativos à área de Ciência Política e afins. O quadro 1 contempla toda a string na sua totalidade, bem como destaca, em negrito, os referidos códigos de refinamento. Ademais, também em negrito, é possível visualizar

os filtros internos que se fizeram, a fim de se chegar ao resultado.

Quadro 1 – *String* de busca aplicada na Scopus para coleta de bibliografias sobre o presidencialismo de coalizão.

string de busca
<p>cabinet* OR portfolio* OR cartera OR minister* OR coalition OR “ministerial appointment” OR “ministerial selection” OR “ministerial allocation” OR “coalition presidentialism” OR “ministerial recruitment” OR “cabinet appointment” OR “state minister” OR “cabinet appointment” OR “portfolio allocation” OR “government formation” OR “Coalition formation” OR “cabinet portfolios” OR “coalition governance” OR “coalition government” OR “cabinet ministers appointment” OR “legislative-executive relations” AND president*) AND ((SUBJMAIN (3312) OR SUBJMAIN (3320) OR SUBJMAIN (2000) OR SUBJMAIN (2001) OR SUBJMAIN (2002) OR SUBJMAIN (3321))) AND (presidentialism) AND (LIMIT-TO (SUBJAREA , “SOCI”) OR LIMIT-TO (SUBJAREA , “ECON”) OR LIMIT-TO (SUBJAREA , “ARTS”) OR LIMIT-TO (SUBJAREA , “BUSI”) OR LIMIT-TO (SUBJAREA , “ENVI”) OR LIMIT-TO (SUBJAREA , “MULT”) OR LIMIT-TO (SUBJAREA , “DECI”) OR EXCLUDE (SUBJAREA , “PSYC”) OR EXCLUDE (SUBJAREA , “AGRI”) OR EXCLUDE (SUBJAREA , “ENER”) OR EXCLUDE (SUBJAREA , “ENGI”) OR EXCLUDE (SUBJAREA , “MATH”) OR EXCLUDE (SUBJAREA , “MEDI”) OR EXCLUDE (SUBJAREA , “EART”)) AND (EXCLUDE (LANGUAGE , “French”) OR EXCLUDE (LANGUAGE , “Czech”) OR EXCLUDE (LANGUAGE , “Italian”) OR EXCLUDE (LANGUAGE , “Lithuanian”) OR EXCLUDE (LANGUAGE , “Croatian”) OR EXCLUDE (LANGUAGE , “Norwegian”) OR EXCLUDE (LANGUAGE , “Russian”) OR EXCLUDE (LANGUAGE , “Turkish”</p>
<p>Filtro interno:</p> <p>“latin america” OR “latin american” OR argentin* OR bolivia* OR brasil* OR brazil* OR chile* OR colombia* OR “costa rica” OR cuba* OR equador OR “el salvador” OR guatemala* OR haiti* OR hondura* OR mexic* OR nicaragua* OR panama* OR paragua* OR peru* OR dominican OR urugua* OR venezuela*</p>

Fonte: elaboração nossa, 2021.

Para a quantificação dos metadados, operamos os softwares Tableau e VOSviewer, o primeiro para a sistematização dos dados; o segundo para a visualização bidimensional de redes. Elaboramos três mapas cientométricos: coocorrência de palavras em títulos e resumos, cocitação de autores e coautoria entre países (ver Quadro 2).

Quadro 2 – Indicadores bibliométricos selecionados para o estudo e suas especificidades.

Indicador	Objetivo	Unidade de análise	Unidade de observação	Vantagem	Desvantagem
Coocorrência de palavras	Conectar dados de texto com base no número de ocorrência simultânea de palavras	Dados de texto em títulos e resumos	Frequência de palavras	Utiliza o conteúdo real dos documentos e não apenas metadados	Demanda a correção de palavras com erros ortográficos e a junção de termos correlatos, para estimar corretamente o peso dos conceitos
Cocitação	Conectar autores com base em suas afinidades teóricas ou metodológicas, pelo número de vezes em que dois ou mais autores foram citados juntos em um dado documento	Autores	Citação conjunta	Relaciona os autores em colégios de afinidades	As citações levam tempo para serem acumuladas, portanto, não é o indicador ideal para mapear pesquisas recentes
Coautoria	Conectar países com base no número de coautorias em publicações.	Países	Colaboração	Identifica as colaborações acadêmicas entre países, indicando internacionalização dos interesses	A colaboração em trabalhos nem sempre é formalizada por meio de coautoria.

Fonte: adaptado de Zupic e Čater (2015)

4 Resultados e discussão

Desde a inauguração da agenda em 1988 com o artigo de Abranches, a produção em tela demonstra um crescimento oscilante (Gráfico 1). Há que destacar, no entanto, que nos últimos 10 anos, seu crescimento foi exponencial. Esse dado demonstra que o interesse da comunidade científica sobre as particularidades do presidencialismo de coalizão intensificou e ampliou os horizontes desse debate.

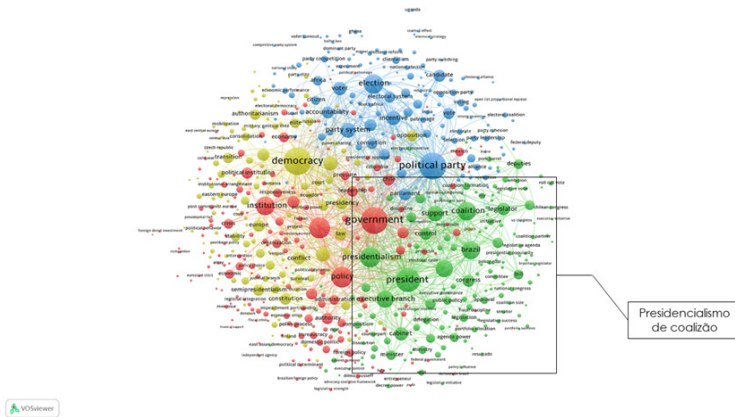
Figura 1 – Evolução do número de produções sobre presidencialismo de coalizão na Scopus de 1989 a 2021.



Fonte: elaboração nossa, 2021

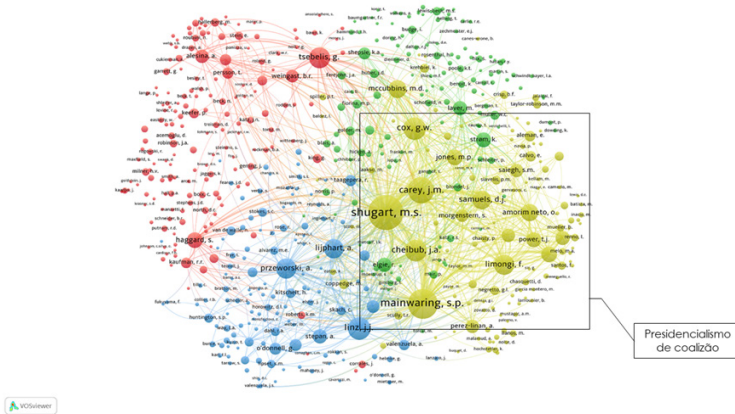
Ao analisar os conceitos e palavras centrais que aparecem nos títulos e resumos dos artigos (Figura 1), percebemos que o debate está estruturado em quatro pilares: eleições (cluster azul); governo e instituições (cluster vermelho); formas de governo, tanto democráticas, quanto autoritárias (cluster amarelo); e, Poder Executivo, presidencialismo e coalizão (cluster verde). Na mesma linha, o mapa de cocitação de autores (Figura 2) demonstrou a conformação de quatro colégios de afinidades, sendo o cluster amarelo o colégio especialista sobre presidencialismo e que revela maior intensidade de ligações entre si. Nele, encontramos tanto autores clássicos do tema, como contemporâneos. O cluster azul, conforma o colégio sobre democracia e autoritarismo, conversando com o cluster amarelo da figura 1. Os clusters vermelho e verde apresentaram menor proximidade e ligações e ainda não foi possível aferir suas afinidades teóricas.

Figura 1 – Mapa de coocorrência de termos com os 629 termos mais frequentes (mínimo de 3 aparições) em títulos e resumos dos 1.108 documentos sobre presidencialismo de coalizão e suas relações recíprocas. As palavras são conectadas de acordo com o número de aparições conjuntas em dados de texto. Método de contagem: binária; método de normalização: LinLog/modularidade (atração 3, repulsão 0); método de visualização: network, peso por ocorrência. Quanto mais frequente o termo, maior seu nó e rótulo. Quanto mais espessa a aresta, maior a intensidade de conexão entre os termos. A proximidade entre termos no espaço bidimensional representa maior força em suas relações.



Fonte: elaboração nossa, 2021.

Figura 2 – Mapa de cocitação de autores com 567 autores em rede. Os autores são conectados de acordo com a frequência em que são citados juntos por um dado documento. Método de contagem: completa. Método de normalização: LinLog/modularidade (atração 1, repulsão 0); Método de visualização: network, peso por citações. Quanto mais próximos os autores no espaço bidimensional, mais fortes são suas afinidades. Quanto maior o total de citações, maior é o rótulo e o nó do item. A coloração ocorre pela conformação de clusters por semelhança.



Fonte: elaboração nossa, 2021.

Tabela 1 - Ranking de autores com base nos números de trabalhos indexados na Scopus.

Autor	Documentos
Pereira C.	14
Cheibub J.A.	12
Neto O.A.	12
Power T.J.	10
Chaisty P.	8
Shugart M.S.	7
Martínez-gallardo C.	7
Alemán E.	7
Navia P.	7
Negretto G.L.	6
Borges A.	6
Chernykh S.	6
Pérez-liñán	6
Carlin R.E.	6
Albala A.	6
Schleiter P.	6
Ganghof S.	6
Batista M.	6
Basabe-Serrano S.	6

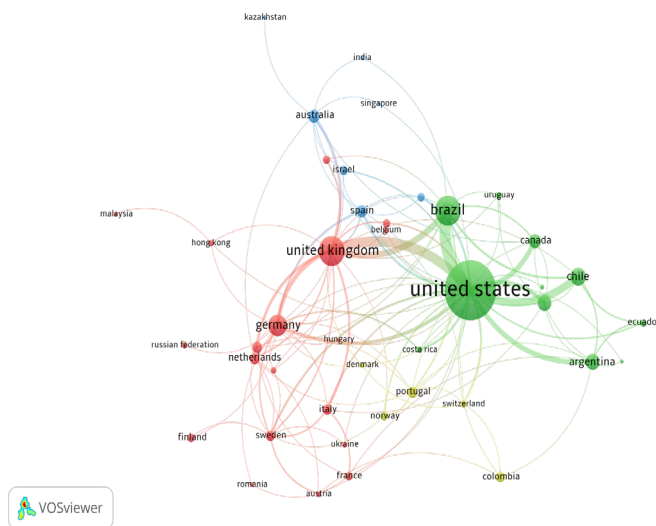
Fonte: elaboração nossa, 2021

A figura 2 apresenta os clusters de produção temática, ao passo que a tabela 1 expõe o número de produções (documentos) produzidos por cada autor. O cluster amarelo (figura 2) destaca os autores em cuja produção destacam-se os trabalhos relacionados ao presidencialismo de coalizão, dando enfoque às discussões acerca do presidencialismo na América Latina. Nesse sentido, a tabela 1 relaciona-se à figura 2 na medida em que se sobrepõem os autores de maior ênfase e produção, como verificado no ranking da tabela 1.

No mapa de coautoria identificamos a presença de produções oriundas de 42 países. O destaque de maior número de produções é dos Estados Unidos, com 455 documentos. Na sequência está a produção brasileira (118 documentos) e a produção do Reino Unido (118). A aresta entre Brasil e Estados Unidos, Brasil e Reino Unido, Estados Unidos e

Argentina, demonstram maior colaboração entre os países. Em suma, é perceptível que a agenda de estudos em questão é de interesse internacional, para além de regional.

Figura 3 – Mapa de coautoria entre países com 42 países conectados em rede (mínimo de 2 documentos e 1 citação). Método de contagem: completa; método de normalização: LinLog/modularidade (atração 2, repulsão 1); método de visualização: network, peso por número de documentos produzidos e coloração por cluster. Quanto maior o número de documentos publicados pelo país, maior é o rótulo e o nó do item. Quanto mais próximos os itens no espaço bidimensional e mais espessa a aresta de conexão, mais forte a relação de coautoria entre eles.



Fonte: elaboração nossa, 2021

5 Conclusão

Esse estudo, de caráter exploratório, contribui com o mapeamento da literatura sobre presidencialismo de coalizão por meio de indicadores bibliométricos. Identificamos que o debate sobre o tema se intensificou na última década e que sua estrutura se divide em quatro pilares fundamentais, a saber: eleições, instituições, democracia, Executivo e coalizões. Os autores que mais produziram sobre a temática são: Pereira, Cheibub, Amorim Neto e Power.

A vantagem da técnica empregada está na possibilidade de analisar múltiplas dimensões da produção científica. No nosso caso apresentamos como resultados principais: os autores que mais produziram sobre o tema;

os mais citados; a organização do campo de estudos em grupos de interesse (afinidades teóricas ou metodológicas); o marco conceitual através da força de associação entre termos. Uma dificuldade enfrentada com o uso da metodologia é a análise de metadados, que não estão completamente padronizados e demandam correções para gerar o mapa, seja dos nomes de autores, de termos correlatos ou palavras com erros ortográficos.

Como agenda futura, propomos uma análise qualitativa dos documentos para fins de produção de uma revisão sistemática que permita examinar quais foram os avanços desse debate e quais as lacunas em aberto.

Referências

ABRANCHES, S. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados, Rio de Janeiro, v. 31, n.1, p. 5-34, 1988.

AMORIM NETO, O. **Of presidents, parties, and ministers: cabinet formation and legislative decision-making under separation of powers**. 392f Tese (Doutorado) - University of California, San Diego, 1998.

AMORIM NETO, O. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006

AMORIM NETO, O. **Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil** [Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil]. *Dados* [online], vol.43, n.3, pp.479-519, 2000.

AMORIM NETO, Octavio. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação. **Nova Economia**, 4.1: 9-34, 1994.

BATISTA, M. **O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995- 2010)**. *Opin. Publica* [online], vol.19, n.2, pp.449-473. ISSN 0104-6276, 2013.

CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. Latin American presidentialism in comparative and historical perspective. **Tex. L. Rev.**, 89: 1707, 2010.

CODATO, A.; FRANZ, P. **Technical-ministers and politician-ministers during PSDB and PT presidencies** [Ministros-técnicos e ministros-políticos nos governos do PSDB e do PT] [Ministros técnicos

y ministros políticos en los gobiernos del PSDB y del PT]. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.52, n.5, p. 776 – 796, 2018.

D'ARAUJO, M. C. S.; RIBEIRO, G. L. Socioeducational trajectory of the Brazilian ministers in the New Republic (1985-2014) [Trajetória socioeducacional dos ministros brasileiros na Nova República (1985-2014)]. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 65, 2018.

D'ARAUJO, M. C. PSDB e PT e o Poder Executivo. **Desigualdade e Diversidade**, 65-100, 2011.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Bases institucionais do Presidencialismo de Coalizão**. Lua Nova, n.44, p. 81-106, 1998.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação**. *Novos Estudos CEBRAP*, v.47, p.127-154, 1997.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **O Processo Legislativo e a Produção Legal no Congresso Pós-Constituinte**. *Novos Estudos CEBRAP*, v.1, n.38, 1994.

LAMEIRÃO, C.; PAIVA, D.; CARVALHO, G. O debate recente nos 30 anos do presidencialismo de coalizão: novas abordagens, dimensões de análise e algumas notas sobre a dominância do Executivo. **BIB**, São Paulo, n. 93, 2020 (publicada em maio de 2020), pp. 1-24

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y Gobiernos Semipresidenciales en Europa. **Estudios constitucionales**, 2017, 15.2: 15-82.

PALERMO, Vicente. Brazilian political institutions: an inconclusive debate. **Brazilian Political Science Review**, 2016, 10.2.

PEREIRA, C. Watchdogs in Our Midst: How Presidents Monitor Coalitions in Brazil's Multiparty Presidential Regime. **Latin American Politics and Society**, v. 59, n. 3, p. 27-47, 2017.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n.2, p. 265-301, 2002.

PEREIRA, C.; POWER, T.; RENNÓ, L. Under what conditions do Presidents resort to decree power? Theory and evidence from the Brazilian case. **Journal of Politics**, v. 67, n.1, p. 178-200, 2005

PÉREZ, Marvin Carvajal. O presente dos Sistemas de Governo na America Latina, O. **Braz. J. Int'l L.**, 2008, 5: 35.

POWER, T. J. Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: Debating the institutional design of Brazilian democracy. **Bulletin of Latin American Research**, v. 29, n.1, p. 18-33, 2010.

RAILE, E. D.; PEREIRA, C.; POWER, T. J. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n.2, p.323-334, 2011.

SAKS, Flavia do Canto. Busca booleana: Teoria e prática. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Paraná, 2005

SANTOS, F. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v.42, n.1, p. 111-138, 1999

SANTOS, F. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v.40, n.3, p. 465-492, 1997.

SONDROL, Paul C. Intellectuals, Political Culture and the Roots of the Authoritarian Presidency in Latin America. *Governance*, 3.4: 416-437, 1990

ZUCCO, C; BATISTA, M; POWER, TJ. Measuring portfolio salience using the Bradley-Terry model: An illustration with data from Brazil. **Research and Politics**, v. 6, n.1, 2019.

ZUPIC, Ivan; ČATER, Tomaž. Bibliometric methods in management and organization. *Organizational Research Methods*, v. 18, n. 3, p. 429-472, 2015.

APRECIÇÃO DE VETOS PRESIDENCIAIS PELO CONGRESSO NACIONAL BRASILEIRO: PODER DE AGENDA DO LEGISLATIVO, NÃO DECISÃO, E OBSOLESCÊNCIA DO VETO

Marcos Aurélio Pereira
Maurício Schneider

Resumo: Este artigo analisa o processo decisório legislativo de vetos presidenciais pelo Congresso Nacional, entre 1988 e 2014, para responder às seguintes questões: O que a não decisão do Congresso diz sobre o Legislativo, o sistema político e o veto? Quando e como o Congresso decidiu sobre vetos? Consideram-se os 1.160 vetos presidenciais apostos no período analisado, bem como o comportamento das sete legislaturas pós-constitucionais que os apreciaram, em 263 sessões de vetos. Analisa-se o fenômeno de não decisão, diretamente vinculado ao efeito de decadência do instituto. Conclui-se que a apreciação do veto expressa um conflito evitado, fato mensurado pela não decisão congressional, mas também que as alterações de regras e procedimentos, embora não tenham solucionado o estoque de vetos não apreciados, apontam para uma reação do Legislativo, em face de um Poder Executivo preponderante.

Palavra-chave: Veto presidencial; Exercício de poder de agenda; Não-decisão; Processo decisório legislativo; Sistema de separação dos poderes.

Abstract: We analyze the legislative decision-making process of the National Congress for presidential vetoes cast during the 1988-2014 period, to answer the following questions: What does the Congress non-decision tell about Legislative branch, the political system and the veto itself? When and how the Congress decided about vetoes? All 1.160 presidential vetoes cast in the analyzed period were considered, as well as the behavior of all the seven post constitutional legislatures, in appreciating them, in 263 joint sessions. The phenomenon of non-decision, directly linked to the decadence of the veto for the Brazilian separation of powers system, is analyzed. In the appreciation of presidential veto, conflict is avoided, as illustrated by non-decision, but changes on rules and procedures, although failing to solve the stock of non-voted vetoes, point to a reaction of the Legislative, in face of a predominant Executive branch.

Keywords: Presidential veto. Agenda power. Non-decision. Legislative decision-making process. Separation of powers system

Resumen: Este artículo analiza el proceso de toma de decisiones legislativas de los vetos presidenciales del Congreso Nacional, entre 1988 y 2014, para responder a las siguientes preguntas: ¿Qué dice la no decisión del Congreso sobre el Legislativo, el sistema político y el veto? ¿Cuándo y cómo decidió el Congreso sobre los vetos? Se consideran los 1.160 vetos presidenciales, así como el comportamiento de las siete legislaturas posconstitucionales que los valoraron, en 263 sesiones de veto. Se analiza el fenómeno de la no decisión, directamente ligado al efecto decadencia del instituto. Se concluye que la apreciación del veto expresa un conflicto evitado, hecho medido por la decisión no parlamentaria, pero también que los cambios en las normas y procedimientos, si bien no han resuelto el stock de vetos no aprobados, apuntan a una reacción del Legislativo, frente a un Poder Ejecutivo preponderante.

Palabras clave: Veto presidencial; Ejercicio del poder de agenda; No decisión; Proceso de toma de decisiones legislativas; Sistema de separación de poderes.

1 Introdução

A Constituição elenca prerrogativas do Presidente da República no tocante ao poder de legislar, entre eles as iniciativas exclusivas de projetos de lei, regime de urgência para tramitação, medidas provisórias com efeito imediato, e veto total ou parcial.

O texto constitucional estabelece regras gerais de processo legislativo, incluindo as sessões conjuntas, em que deputados e senadores votam a mesma pauta legislativa, notadamente os vetos presidenciais. Sua tramitação segue o Regimento Comum do Congresso Nacional (BRASIL, 1970), com prazo de trinta dias para resolver sobre o veto, após os quais a pauta é sobrestada.

Sob o ponto de vista jurídico do processo legislativo, o ato de vetar faz parte da fase constitutiva da lei (SILVA, 2007; FERREIRA FILHO, 2002). Sob a óptica constitucional, Legislativo e Executivo, em concurso de vontades, decidem sobre como será a legislação (PEREIRA, 2014), sendo o veto a expressão de um conflito entre os poderes quanto a alterações do *status quo* legal.

Quando o veto é total, tolhe a iniciativa legiferante de modo integral. Quando parcial, a parte sancionada é imediatamente promulgada, já alterando o *status quo*; em ambos os casos, retorna o veto para apreciação congressional. Por essa apreciação seria possível mensurar não somente a discordância do Legislativo, mas também a disciplina da base da coalizão

legislativa presidencial.

Os procedimentos de tramitação do veto vêm sofrendo alterações, com impactos sobre o desempenho do Poder Legislativo em face do poder de veto do Executivo. Desde a votação secreta, por painel eletrônico, passando pelas cédulas únicas de votação, até voto o aberto, por meio de painel ou cédula, a apreciação de vetos permaneceu sendo realizada de modo raro e anômalo.

Partindo-se da compreensão de que o veto somente pode ser visto como tal quando praticado pelo Executivo e apreciado pelo Legislativo, e diante da acumulação constante de estoques de vetos não apreciados, torna-se premente responder às seguintes perguntas: o que a não-decisão do Congresso diz sobre o Legislativo, o sistema político e o veto? Quando e como o Congresso decidiu sobre vetos?

2 Desenvolvimento

Há relativa escassez de estudos teóricos e empíricos sobre a apreciação do veto presidencial, destacando-se Grohmann (2003), Lamounier (2005), e Moya (2005), que guardam entre si o interesse comum de explicar o veto presidencial pela perspectiva de sua produção. As variáveis escolhidas por esses autores oferecem modelos explicativos para a previsibilidade e incidência do veto, explorando seu *status* institucional de ferramenta de reforço do poder de agenda do Presidente da República. Independentemente da natureza da variável, exógena ou endógena, o que se mensura é a produção, previsibilidade, ou incidência, do veto.

Aqui se oferece perspectiva inversa, ao investigar o regime de apreciação do veto pelo Congresso. Objetiva-se, a partir da questão inicial de mora deliberativa, explicitar o percurso das alterações procedimentais que levaram à incidência de diversos recursos regimentais (prejudicialidade, urgência, cédula de votação, entre outros). Quais seriam, afinal, os efeitos do comportamento do Poder Legislativo no processo decisório de veto sobre o sistema político e sobre o próprio instituto de veto?

Objetiva-se compreender como o Legislativo exerce seu poder de agenda, por meio da expressão concreta de apreciação de vetos, bem como verificar os sinais da obsolescência do instituto, fato que seria cíclico (BRITTO, 1966). O estudo compreende o período da promulgação da Constituição em 1988, até 2014, abrangendo sete Legislaturas (48^a a 54^a).

Concentram-se esforços explicativos nas soluções encontradas

pelo Congresso Nacional para lidar com a reconhecida superioridade instrumental do Poder Executivo (MOYA, 2005). Espera-se oferecer um quadro descritivo e analítico suficiente para testar as hipóteses centrais: o veto é instituto juspolítico obsoleto no sistema de separação dos poderes previsto para o modelo clássico, e o Poder Legislativo exerce seu próprio poder de agenda lançando mão de recursos variados para dispor sobre sua ordem do dia.

A hipótese relativa à obsolescência apoia-se em duas suposições: a noção inicial de que a apreciação do veto presidencial deveria explicar o conflito entre Executivo e Legislativo, noção que se contrapõe ao fenômeno de não-decisão. Se, conforme Britto (1966), a função do veto é de legitimação do conflito admitido, um sistema de separação de poderes pouco nítido seria ambiente apropriado para o enfraquecimento do instituto; a segunda suposição é a de que o instituto pode não mais corresponder às razões de seu surgimento, em razão da existência de um sistema modificado de separação de poderes.

A hipótese relativa ao poder de agenda leva em conta a noção de que o Legislativo é formador do direito legislado, e tende a manter guarda sobre essa prerrogativa, mesmo em contextos de governos de coalizão, em que a agenda é fundida, compartilhada. Isso quer dizer também que, por vias procedimentais heterodoxas, o Legislativo se capacitaria a promover o debate, se não pelos conteúdos, ao menos por seus tempos e termos.

3 Método

As informações foram prospectadas nos Diários do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional, complementadas pelo Relatório Anual da Presidência do Senado Federal. Os dados referentes a todas as 263 sessões conjuntas ocorridas de 1988 a 2014, em que se tenham pautado vetos, obtidos nas “atas das sessões de veto”, foram tabulados e agregados por data, em linhas, e nas seguintes colunas: ano, data, procedimento adotado, quantidade de vetos da pauta, resultado da sessão, observações e presidência.

Com base nas atas, foram produzidos 27 documentos com as narrativas desses 263 eventos, pontuando os incidentes, criações e adaptações procedimentais. Das fichas individuais de tramitação extraíram-se os dados referentes a cada um dos 1.160 vetos, qualificados por 24 colunas com variáveis consideradas relevantes: tipo do veto (total parcial),

presidente da República, autor da matéria vetada, tempo de tramitação, assunto da matéria vetada, resultado, entre outras.

Ressalte-se que o quantitativo de vetos apostos não corresponde ao de vetos apreciados. Isso ocorre, porque alguns vetos foram desmembrados e apreciados em mais de um processo de votação, o que ocorreu 25 vezes em 17 vetos, de modo que o conjunto total de vetos apreciados é de 1.185. Para variáveis como autoria e tema, a matriz permaneceu sendo formada por 1.160 vetos, para evitar repetições, enquanto para as variáveis relacionadas à resolução dos vetos (votações ou declarações de prejudicialidade) empregou-se a planilha maior.

O cruzamento das informações dessas duas planilhas formou as unidades de análise (as deliberações da sessão conjunta) e suas regras de procedimento, cujos resultados são as alterações do *status* legislativo do veto, sua eventual resolução. Para cada veto parcial foram contabilizadas as partes efetivamente apreciadas. Assim, se um veto continha quatro partes vetadas, mas foi votado em painel eletrônico em uma única votação, as partes do veto, para efeito da presente análise, contaram um. Isto porque a contagem de parte a parte subverteria nossa observação da votação do veto.

O recorte temporal compreende o período de 6/10/1988 a 31/12/2014, correspondente à instauração da ordem juspolítica nova, com a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988), ao que se seguiram seis legislaturas completas. São 27 anos de um regime democrático sem interrupções, com quatro mandatos presidenciais, além de sete eleições para as duas Casas do Congresso Nacional.

4 Resultados e discussão

Entre as regras constitucionais mais relevantes para essa evolução de procedimentos, destacam-se duas. A primeira é a mudança da concepção de veto, de negativa de sanção à ação positiva de negar, que resulta na autuação da mensagem presidencial como matéria legislativa autônoma no Congresso. Nos regimes constitucionais anteriores, o projeto é que retornava para reconsideração, acompanhado das razões da negativa, agora retornam as razões presidenciais de veto. Essa sutileza teve consequências sobre a evolução do modo como o Congresso decide sobre os vetos.

A segunda mudança de paradigma constitucional diz respeito ao quórum, e pode levar a confusões analíticas. Grohmann (2003), por exemplo, dedica boa parte de sua tese a explicar a formação de coalizões,

sob o ponto de vista das dimensões e disciplinas, relacionando ao quórum de “derrubada” do veto. O escopo analítico empregado foi o mesmo para os dois períodos: 1946-1964 e 1990-2000. Ocorre que o veto pós 1988 é deliberado mediante quórum negativo, ao contrário do que ocorria no período democrático anterior, que reafirmava o projeto. Em outras palavras, o veto não é votado para que seja aprovado, mas para que seja rejeitado.

Não existe quórum para manutenção do veto, o que significa que, atingido o quórum mínimo deliberativo (art. 47 da Constituição Federal – regra geral de maioria), somente nova maioria, dessa vez a maioria de negativas ao veto, resulta em mudanças no *status quo*. Não é necessário, portanto, uma maioria absoluta para manter vetos. Uma maioria simples o fará.

Disso resulta que, para analisar o veto sob o ponto de vista da relação entre os poderes, pressupõe-se que a maioria não é desejada pelo Presidente da República (interessa-lhe a falta de quórum). Daí porque, ao analisar a apreciação de vetos pelo ângulo de variáveis como quórum e disciplina partidária, não faz muito sentido observar somente a aprovação dos projetos. O conjunto de regras e procedimentos adotados pelo Congresso formatou um *modus operandi* baseado na deliberação livre sobre o veto, sendo que a constrição institucional promovida pela regra do trancamento de pauta não foi obstáculo para a agenda do Legislativo. O Quadro 1 resume as transformações nas regras e procedimentos.

Quadro 1 – Alterações Institucionais do processo decisório de vetos

Legislatura	Regimentais/Constitucionais	Procedimentais
48 ^a		Painel eletrônico Votação de veto parcial em partes Prejudicialidade de veto incluído em pauta Votação global de veto parcial
49 ^a		Cédula única de votações
50 ^a		Prejudicialidade de veto não pautado
51 ^a	Emenda Constitucional 32/2001	Discussão conjunta e concomitante com a votação
52 ^a		Atraso da leitura do veto
53 ^a		Regime de urgência regimental

54 ^a	Resolução do Congresso Nacional 1/2013 Emenda Constitucional 76/2013
-----------------	--

Fonte: Elaboração própria

Nota-se que na 51^a Legislatura surge a primeira alteração jurídica de regra, produzida por processo legislativo regular, ainda que atingindo de modo indireto o processo decisório do veto. Somente na 54^a Legislatura, aos 26 anos da Constituição, surgem alterações jurídicas diretamente relacionadas ao veto. Já as alterações procedimentais, para as quais concorrem somente o consenso e o contexto, surgem mais cedo e são mais frequentes.

Como exposto, as primeiras se mostraram mais efetivas que as segundas. Mesmo com a criação do mecanismo da cédula de votações, o padrão de deliberação somente se modificou com a Resolução 1/2013, quando as sessões de vetos voltaram a ser frequentes.

Quando necessário, o veto foi tomado como matéria ordinária, aplicando-se regras gerais do processo legislativo (requerimento de urgência, declaração de prejudicialidade). As raras rejeições se deram por ambos os métodos disponíveis de votação, com prevalência do painel eletrônico, em razão da maior visibilidade da votação, mas o ânimo de rejeitar não modificou profundamente o modo de reger a deliberação.

O histórico procedimental atesta que o Congresso não tratou do processo decisório de veto em um “estado de natureza legislativo” (COX, 2006). As dificuldades em lidar com agenda forçada de vetos cada vez mais numerosos colocaram o legislador diante de escolhas complexas. A evolução do estoque transferido já da primeira legislatura para a segunda gerou um déficit deliberativo. As soluções foram encontradas, e foram sendo adotadas pelas legislaturas que se sucederam, visando cumprir a tarefa de deliberação. Além disso, percebe-se a influência dos fenômenos externos eleitorais e político-econômicos sobre o Legislativo, dado que a agenda é temporalmente restrita, e os atores têm de se mover em um espaço restringido pelas normas.

A 48^a Legislatura viveu três grandes processos eleitorais, uma assembleia constituinte e dois planos econômicos de grande vulto. A partir de então, todas as legislaturas foram submetidas a uma rotina eleitoral de anos pares, eleições municipais e gerais. O ritmo eleitoral parece ter

influenciado fortemente as sessões conjuntas.

Destacam-se as intensas modificações constitucionais da 50ª Legislatura, tendo sido aprovadas 19 emendas constitucionais, fortalecendo a argumentação da agenda intensa com redução de sessões conjuntas. O ritmo médio foi de 14 emendas constitucionais por legislatura, com os já conhecidos custos de aprovação, dado que se trata de processo legislativo com quórum de aprovação elevado (3/5 dos membros das casas em dois turnos). No ambiente externo, foram várias crises econômicas mundiais, afetando principalmente o mercado financeiro, com efeitos sobre as políticas domésticas.

Por fim, para analisar a apreciação de vetos, recomenda-se começar pela constatação de que o Congresso delibera de modo excêntrico e raramente os rejeita. A contribuição do assunto para a ciência política parece encontrar-se nessa característica inegável de inércia relativa. Nota-se que, independentemente do conteúdo das criações e adaptações normativas, facilitadoras ou complicadoras, a deliberação congressional sobre vetos decresceu paulatinamente. Configurou-se o fenômeno da não-decisão, representado pela apreciação tardia, anômala ou ausente dos vetos.

Ao final do recorte temporal amostrado, verifica-se a existência de 229 vetos presidenciais pendentes de deliberação (Tabela 1); menos de 3% dos 956 vetos resolvidos, o foram no prazo constitucional (Pereira, 2016), e menos de 30% foram resolvidos pela mesma legislatura. Trata-se de quase 20% de não-decisão. O estoque está congelado, conforme se viu, por força da Resolução do Congresso Nacional 1/2013, e o valor não decresce sem a inclusão de tais vetos na ordem do dia. Essa solução marca o surgimento de duas categorias de vetos, sobre os quais incidiriam agendas e regras diversas.

Tabela 1 – Apreciação do veto – 1988-2014

RESULTADO	ABSOLUTO	%
Mantido	862	73%
Rejeitado	27	2%
Prejudicado	67	6%
Tramitando	229	19%
Totais	1185	100%

Fonte: Sistemas de Informação do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, Diário do Senado Federal e do Congresso Nacional, Relatório Anual da Presidência do Senado Federal.

É preciso, no entanto, compreender a evolução do rendimento que levou a esse estoque congelado, o grau de não-decisão, que ao fim resultou nesse considerável *déficit* deliberativo. A não-decisão foi mensurada por meio do percentual de resolução dos vetos a cada legislatura, distinguindo a resolução dos vetos apostos dentro da legislatura e aqueles provenientes de estoques herdados de legislaturas anteriores. Quanto maior o estoque herdado, maior a pauta de vetos antigos, retirando espaço para os vetos mais novos.

Isso não ocorreu tão somente por não se apreciarem vetos, mas por haver a necessidade de se resolverem vetos sobre cujos temas sequer havia calor político para uma deliberação propriamente dita. Assim, chama-se “não-decisão simples” o déficit deliberativo das legislaturas, considerados apenas os vetos nela apostos (Tabela 2).

Tabela 2 – Sessões: 1988-2014 – Não-decisão Simples (médias anuais)

	Vetos da Legislatura	Resolvidos da Legislatura	Não-decisão Simples (%)
48 ^a	125	77	33,2
49 ^a	220	81	65,2
50 ^a	152	22	90,5
51 ^a	150	17	83,4
52 ^a	153	6	95,9
53 ^a	207	1	99,4
54 ^a	178	57	63,9

Fonte: Sistemas de Informação do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, Diário do Senado Federal e do Congresso Nacional, Relatório Anual da Presidência do Senado Federal.

A não-decisão quase integral dos vetos praticados no lapso da própria legislatura, ou não-decisão simples, foi regra para quatro das sete legislaturas estudadas. Somente a 51^a e a 54^a Legislaturas revertem a tendência de deixar de lado os vetos novos. A 49^a Legislatura, que teve dois Presidentes da República, foi a que mais vetos experimentou e mais vetos resolveu, em valores absolutos. A proporção da 54^a é parecida. Nota-se a nítida tendência a um maior percentual de não-decisão simples nas 51^a a 53^a, próximo de 100%.

Compreender essa forma simples de não-decisão seria suficiente para compreender o fenômeno. Mas, os dados podem ser vistos de outra forma, ao se considerarem os estoques transferidos/herdados. A “não-decisão com

estoques” é, portanto, a que considera o déficit deliberativo a partir da soma dos vetos da legislatura aos vetos do estoque (Tabela 3).

Tabela 3 – Sessões: 1988-2014 – Não-decisão com Apreciação de Estoques Herdados (médias anuais)

	Vetos da Legislatura + Estoques (a)	Resolvidos da Legislatura (b)	Não-decisão com Estoques (% b/a)
48 ^a	125	77	31,9
49 ^a	264	81	45,7
50 ^a	201	22	82,7
51 ^a	275	17	71,1
52 ^a	286	6	80,5
53 ^a	338	1	76,7
54 ^a	308	57	92,8

Fonte: Sistemas de Informação do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, Diário do Senado Federal e do Congresso Nacional, Relatório Anual da Presidência do Senado Federal.

A “não-decisão com estoques” revela distinções inexistentes na Tabela 2. Por exemplo, considerados os estoques, a 54^a apresenta o maior percentual de não-decisão. A 53^a tratou de um estoque total maior e apresenta uma não-decisão percentual, embora alta, bem menor que a 54^a. A 49^a apresenta uma baixa não-decisão com estoques, fato justificável talvez pelo tempo de Constituição em vigor.

Uma terceira forma de se observar a não-decisão mensura o percentual de déficit deliberativo considerando a resolução de vetos herdados. Isso porque se nota que, em alguns anos e legislaturas, o número de vetos resolvidos suplantou o de vetos apostos. Trata-se da “não-decisão sem estoques” (Tabela 4). Sem estoques quer dizer que a não-decisão foi mensurada sem se somar o estoque recebido, somando-se, no entanto, os vetos resolvidos do estoque herdado.

Tabela 4: Sessões: 1988-2014 – Não-decisão sem Contabilização de Estoques Herdados (médias anuais)

	Vetos da Legislatura sem Estoques	Resolvidos da Legislatura	Resolvidos do Estoque Herdado	Não-decisão Sem Estoques (%)
48 ^a	125	77	4	30,9
49 ^a	220	81	134	3,3
50 ^a	152	22	54	64,0
51 ^a	150	17	125	-98,2
52 ^a	153	6	149	-10,0
53 ^a	207	1	207	17,2
54 ^a	178	57	22	50,3

Fonte: Sistemas de Informação do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, Diário do Senado Federal e do Congresso Nacional, Relatório Anual da Presidência do Senado Federal.

Essa mensuração traz as oscilações mais intensas. Os números chegam a perder o sentido em situações como nas 51^a e 52^a Legislaturas, em que o percentual negativo remete a uma não-decisão negativa, ou uma paradoxal “sobredecisão”. Convém, nesse caso, inverter a categoria conceitual e mensurar a capacidade de resolução dessas duas legislaturas ano a ano, para melhor observar o fenômeno.

Tabela 5: Sessões: 1988-2014 – Resolução de Vetos – sem o estoque - 51^a e 52^a Legislaturas (médias anuais)

Ano	Vetos Apostos	Vetos Resolvidos	% Resolução	Nº de Sessões
1999	16	118	737,5%	4
2000	44	18	40,9%	1
2001	52	2	3,8%	0
2002	38	4	10,5%	0
2003	46	2	4,3%	0
2004	35	142	405,7%	1
2005	37	9	24,3%	2
2006	35	2	5,7%	0

Fonte: Sistemas de Informação do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, Diário do Senado Federal e do Congresso Nacional, Relatório Anual da Presidência do Senado Federal.

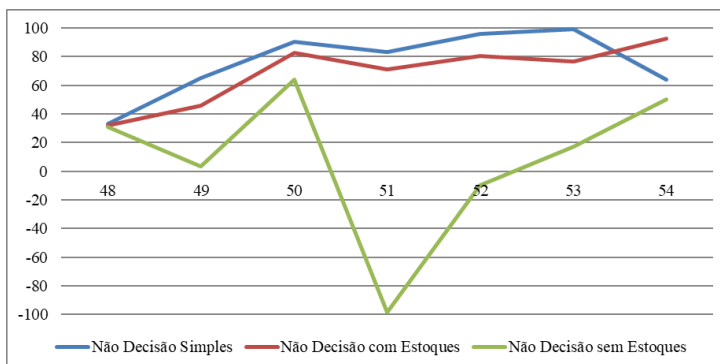
A Tabela 5 revela que 1999 e 2004 registram um rendimento deliberativo desproporcional, expresso por raras sessões conjuntas (apenas uma em 2004), nas quais predominaram os estoques herdados. Esse alto rendimento, quando considerado apenas o montante de vetos pertencentes à própria legislatura, ilustra a preferência por “estoques” frios, já antigos, o que demonstra que nem sempre um percentual alto de resolução afasta o caráter de evitamento do conflito, marca do não decidir.

Além desse aspecto, ressalte-se que esse rendimento alto atípico trouxe reflexos negativos sobre a “não-decisão simples”, a omissão em deliberar sobre os próprios vetos, pois não houve espaço na agenda. Todos os 260 vetos apreciados naqueles dois anos foram mantidos. Em outras palavras, o custo de se ter deliberado sobre os vetos transferidos foi a não-decisão nos vetos da própria legislatura, o estoque “quente”.

Esse rendimento elevado foi obtido graças ao emprego da cédula única de votações. Essa conclusão qualifica a não-decisão, na medida em que indica que a utilização da cédula ocorreu juntamente com a redução do número de sessões, permitindo, ao mesmo tempo, rendimentos desproporcionais, embora o estoque transferido tenha permanecido alto. Em outras palavras, a não-decisão negativa da Tabela 4 para as 51ª e 52ª Legislaturas não quer dizer que elas foram mais efetivas, mas sim que mesmo sua efetividade é tradução de regras voltadas para a decisão cada vez mais episódica, sobre os vetos sobre os quais provavelmente não havia mais conflito.

A análise atesta a relevância do estoque transferido, a começar do primeiro estoque transferido de 44 vetos. Em face dessa lógica de estoques, a capacidade de “resolução simples”, que leva em conta tão somente as obrigações da respectiva legislatura, foi alterada, tanto para menos quanto para mais, como restou evidenciado pela “não-decisão simples” (Figura 1).

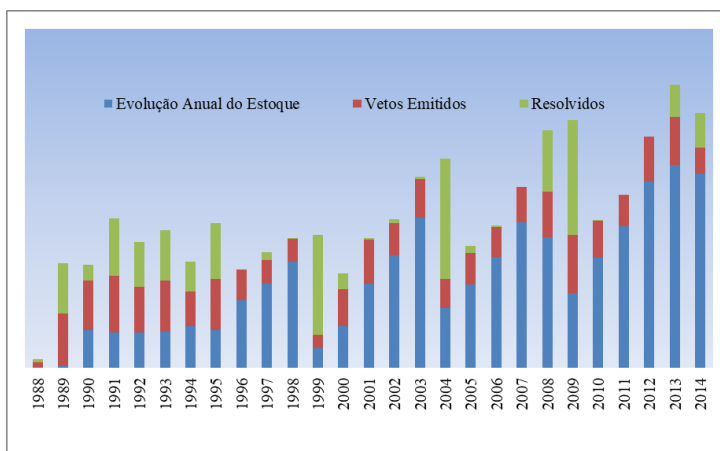
Figura 1 – Gráfico de não-decisão por legislatura, conforme estoques.



Fonte dos dados brutos: Sistemas de Informação do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, Diário do Senado Federal e do Congresso Nacional; Relatório Anual da Presidência do Senado Federal.

Como se vê, a capacidade de decidir sobre a agenda de vetos foi reduzida pela interferência dos estoques, pois, ao mesmo tempo em que se verifica um percentual de mais de 80% de não-decisão, a não-decisão sem estoques sempre esteve abaixo, atestando uma preferência crescente das legislaturas por lidar com estoques “frios”, relegando os vetos mais recentes, sobre os quais os conflitos eram possivelmente maiores.

Figura 2 – Gráfico de vetos: 1988-2014 – Emissões, Estoques e Resoluções.



Fonte: Sistemas de Informação do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, Diário do Senado Federal e do Congresso Nacional, Relatório Anual da Presidência do Senado Federal.

Evidencia-se na Figura 2 a emissão relativamente constante de vetos, resolução com rendimentos oscilantes, combinados com estoques

crescentes. Anos que apresentam uma elevada resolução de vetos traduzem uma sistemática baseada em sessões raras, uso de cédula e vetos mantidos. A indisposição de deliberar sobre vetos traduz-se tanto em dificuldade de quórum (PEREIRA, 2016), de muitas sessões com baixo rendimento, quanto em raras sessões de veto, com alto rendimento, garantido pela cédula. Em qualquer dos casos, permanecia a transferência de estoques e a manutenção dos vetos.

Não se pode afirmar até aqui que a não-decisão sobre os vetos tenha caráter absoluto de inércia. É possível concluir, no entanto, que os resultados indicam uma deliberação inócua sob o aspecto do conflito, o que induz o raciocínio de que o veto não explica muito o conflito de agendas entre Executivo e Legislativo. Pode-se falar em desinteresse, arena deserta, mas não se pode afirmar categoricamente que esse fato se deve unicamente ao interesse dos estabelecadores de agenda.

5 Conclusão

A complexidade das regras e procedimentos é frequentemente mencionada nos estudos legislativos. O Legislativo inovou quando necessário, embora se tenha concluído que inovar procedimentos e regras alterou alguns resultados imediatos, mas não a tendência de não decidir.

Um efeito desse não decidir chama a atenção: a mutação constitucional *contra constitutionem* (BULOS, 1996). A reiterada desobediência ao prazo constitucional para apreciação dos vetos constitui marca do comportamento do legislador. Analisando-se o fenômeno sob a óptica da escolha racional, o regime constitucional traz como marca o Executivo como legislador de fato e um veto obsoleto, visto não responder mais pelas funções a ele atribuídas.

O poder de estatuir parece ter sido sempre acompanhado do poder de impedir. Isso não mudou, mas reafirma-se igualmente que o veto é um importante recurso institucional a serviço do Executivo na formatação da legislação. Por outro lado, o veto predominantemente parcial não suspensivo e não apreciado pelo Legislativo, combinado aos demais poderes legislativos constitucionais do Presidente da República faz dele o principal legislador.

Ao mesmo tempo persiste a função de legitimação atribuída aos parlamentos e a titularidade do carimbo de democracia simbolizada pelo consenso político, em face de um conflito que é oportunizado pelas

instituições, e fortemente mitigado pela prática dos atores políticos. Assim tem sido na arena do veto, hipótese aqui confirmada. Essa função carimbadora tem como um de seus principais símbolos a cédula, com votações massivas de vetos, quase todos mantidos.

Cameron (2012) concorda que o veto pode nem chegar a ser o poder mais determinante nas mãos do Presidente, mas permite aferir o conflito entre os poderes na formação da legislação (HEPSTER, 2012). No presente caso, porém, é possível concluir que o conflito praticamente não comparece à arena de veto, conclusão que nem mesmo os vetos rejeitados excetua. Não se trata de considerar o instituto formal decadente. Ao contrário, Grohmann (2003), Lamounier (2005) e Moya (2005) corroboram a efetividade do veto como ferramenta do Executivo. O que se aponta é que o processo de veto, plenamente compreensível apenas quando analisada a dimensão da apreciação pelo Legislativo, revela uma intensa modulação no instituto, cujas funções prescritas pela história e pela teoria foram fortemente alteradas.

O tempo decisório, um dos núcleos do conceito de agenda, mostrou-se muito significativo para justificar a omissão parcial do Congresso quanto ao veto. O Poder Legislativo é crescentemente questionado pela lentidão decisória. O consenso lento, marca das decisões coletivas, não é bem-visto. O conflito é incriminado, e os interesses são quase sempre traduzidos como negativos sistema. Contra as lições de Przeworski (1984), a incerteza democrática parece ser cada vez menos tolerada, e o foco preferencial dessa impaciência tem sido o tempo decisório do Poder Legislativo. Por essa razão, considera-se que a não-decisão sobre vetos não pode ser vista tão somente como estratégia, pura mobilização de tendências (SCHATTCSHNEIDER, 1957), mas talvez como um fenômeno complexo que abriga também a mencionada discussão.

A fusão das funções típicas dos poderes Legislativo e Executivo parece traduzir uma dificuldade dos regimes democráticos concretos atuais de corresponder aos purismos teóricos que valoram essa separação. Se o veto tende a ser inútil em uma separação sem contraste, como critica Casasanta (1937), o comportamento do Congresso brasileiro corrobora essa previsão. A função legisladora foi exercida de modo aglutinado, sob a batuta incontestada dos presidentes da República que, para estruturar suas coalizões, lotaram gabinetes com agentes políticos, muitos advindos das Legislaturas.

Ao mesmo tempo, se o veto tende à transposição de titularidade

(Britto, 1966), vemos seu poder repousar sobre ombros presidenciais, com suspensividade não aproveitada pelo legislador, esse amálgama decisório formado por Executivo e Legislativo, na atualidade, para o bem ou para o mal, é o beneficiário do poder de veto no Brasil de hoje, e forja um novo sistema de separação de poderes. Em termos de atores institucionais, pode-se afirmar que os titulares desse poder são os presidentes da República e do Congresso Nacional.

Cameron (2000), estudando as barganhas entre Executivo e Legislativo em governos americanos divididos, questiona a importância do sistema de separação dos poderes, concluindo que se trata de um sistema essencialmente presidencial, com a existência de dois ramos separados, cuja marca mais distinta são as trocas entre si. O presente estudo revela que, para o caso estudado, essas trocas não se deram à luz do processo decisório do veto, mas em jogos ocultos (TSEBELIS, 1998).

Essa conclusão corrobora Grohmann (2003), com o conceito de apoio mútuo, e Lamounier (2005), com o de reciprocidade estratégica, visando à compreensão do sistema presidencialista brasileiro, com as interações marcadas pela prática dos jogos ocultos. Em comum entre essas conclusões está a constatação de que o sistema apresenta um desempenho superior ao esperado pela teoria, apesar das críticas.

Se as funções do Executivo podem estar se confundindo com as funções da Legislatura, para facilitar a ação de governar, parece desarrazoada a perplexidade quanto aos seus efeitos, e é curioso que essas perplexidades gerem pressupostos de desequilíbrio como considerável parte da literatura científica tem preferido. O que salta aos olhos é a percepção de que o modelo de decisão delineado não é aquele desenhado pelo constituinte, mas outro, forjado a partir de um comportamento que pode ser taxado de antiinstitucional, supressor de conflito e fortemente indicativo de um sistema político distinto de grande parte das prescrições teóricas.

Ao mesmo tempo, também é certo que na formação do gabinete do Executivo é comum a predominância de parlamentares, ocupando ministérios e empresas públicas, verificando-se claramente o exercício indireto atípico de funções executivas por parte de membros do Legislativo. Santos (2006) avalia essa prática a partir da constatação dos Presidentes formarem gabinetes com sua coalizão eleitoral – mensurado pela Taxa de Coalescência (Amorim Neto, 2000). Apesar do esforço de formação de ministérios baseados nos partidos da eleição, a disciplina partidária garantida pela coalescência decresce ao longo do mandato e por vezes

também em razão do distanciamento ideológico. A cooperação não seria dada, mas induzida por meio dos recursos partidários de agenda.

O veto reafirma a tendência de formação de amálgama decisório, ao mesmo tempo em que se apresenta como poder reativo excedente para o Executivo, temporariamente deformado com referência às origens do instituto, em favor de uma governabilidade desejável.

Montesquieu assinalava que “O poder executivo [...] deve tomar parte na legislação por meio de sua faculdade de impedir, sem a qual será logo despojado de suas prerrogativas. Mas se o Legislativo participa da execução, o Executivo será igualmente perdido.” O aspecto curioso desse trecho do *Espírito das Leis* é que a vida dos Estados democráticos de direito contemporâneos é marcada pela infusão institucional. Uma mistura de funções e papéis em que o presidencialismo produz acordos baseados na formação do gabinete com elementos advindos do Legislativo. Ou seja, tanto o Executivo prevalece na função legislativa, quanto o legislativo participa da função executiva na formação dos ministérios.

Dado que o Congresso, mesmo inovando procedimentos e regras, não decide sobre o veto, seria ele um instituto obsoleto? O comportamento do Congresso Nacional no período estudado inutiliza e deforma o instituto, ao menos temporariamente, e conseqüentemente modifica o sistema político, visto tratar-se de instituto central ao freio e contrapeso na formação da lei.

Conclui-se que o veto atual do sistema político pátrio não é veto no sentido original, consideradas suas raízes institucionais e o trato deliberativo concreto dado pelo Congresso Nacional. Foi exercido fartamente pelo Executivo, e não foi apreciado pelo Legislativo (exceto em casuísmos). Revelou-se uma adaptação às exigências contemporâneas do tempo decisório político, expresso em uma espécie de emenda supressiva, cuja superação é seriamente dificultada pelo quórum para rejeição.

O veto no sistema político brasileiro, ainda que aparente ser um instituto decadente, tendente à obsolescência, e causador da inversão da reatividade do Executivo para Legislativo, ainda é relevante para explicar aspectos essenciais dos sistemas políticos baseados na separação dos poderes que, no entanto, permitem que o poder de legislar seja exercido com a participação dos dois poderes, sob a batuta do Presidente da República, com as bênçãos dos principais atores do Legislativo.

Os resultados obtidos confirmaram a suposição inicial de que,

apesar das concepções ideais dos sistemas políticos, cujo desiderato último parece ser a justiça (bandeira perene dos sonhadores democráticos), há que se compreender melhor os modelos forjados da experiência histórica, construída com a prática e que, no caso do veto brasileiro, têm muito a acrescentar aos modelos e suas concepções.

Referências

AMORIM NETO, Octavio. **Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil**. Dados [online]. 2000, vol.43, n.3, pp. 479-519. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000300003&lng=en&nrm=iso%20-%20back . Acesso em 26 out. 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. **Regimento Comum**: Resolução n. 1, de 1970-CN. Disponível em http://www.senado.gov.br/legislacao/regs/RegComum_Normas_Conexas.pdf. Acesso em 31 out. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 31 out. 2015.

BRITTO, Luis Navarro de. **O veto legislativo: um estudo comparado**. Distrito Federal: Ministério da Justiça, 1966.

BULOS, Uadi Lamêgo. Costume Constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, v. 33, n. 131, julho/ setembro 1996, p. 95-107.

CAMERON, Charles M. 2000. **Veto bargaining: presidents and the politics of negative power**. New York: Cambridge University Press.131, p.95-107, jul./set. 1996. Brasília: Senado Federal, 1996.

CASASANTA, Mário. **O poder do veto**. Belo Horizonte: Ed. Os Amigos do Livro. 1937. (Tese de concurso).

COX, G W. **The organization of democratic legislatures**. In: WEINGEIST, B.R.; WITTMAN, D.A. *The Oxford handbook of political economy*. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 141-161.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

GROHMAN, Luis Gustavo Mello. **O veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000**. 2003. 269 f. Tese (Doutorado em Ciências

Humanas: Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). IUPERJ, Rio de Janeiro.

HETSPER, Rafael Vargas. O Poder de veto no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, n. 193, p. 215-226, jan/mar. 2012.

LAMOUNIER, Leonardo Alves. **Poder de Agenda, poder de veto e relações Executivo-Legislativo no Brasil contemporâneo: presidencialismo de coalizão e reciprocidade estratégica**. 2005. 211 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Minas Gerais.

MOYA, Maurício Assunção. **Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000)**. 2005. 170 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP. Universidade de São Paulo (USP), São Paulo.

PEREIRA, Marcos Aurélio. Desenho organizacional e sua influência sobre o processo decisório de veto presidencial. **E-Legis** – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, Brasília, 13, abr. 2014. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/146>. Acesso em 25 set. 2012.

PEREIRA, Marcos Aurélio. **Apreciação de vetos presidenciais pelo Congresso Nacional brasileiro: poder de agenda do Legislativo, não decisão, e obsolescência do veto**. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo). Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento Programa de Pós-Graduação (Cefor). Brasília, 03 mar. 2016.

PRZEWORSKI, Adam. Ama a incerteza e serás democrático. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 9, p. 36-46, julho 1984.

SANTOS, Fabiano. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

SCHATTCSHNEIDER, E. E. Intensity, visibility, direction, and scope. **The American Political Science Review**. Vol LI, December 1957, n. 4. Wesleyan University, 1957. p.933-942.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

TSEBELIS, George. **Jogos Ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. Tradução Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 1998.

QUEM RELATA? O PERFIL DOS RELATORES NA CDH DO SENADO FEDERAL (2005-2018)

Jonatas Nogueira Aguiar de Souza e Silva

Bruno de Castro Rubiatii

Resumo: Nos estudos Legislativos, há uma crescente agenda de pesquisa sobre as comissões. Esse trabalho busca analisar a *expertise* e o perfil sociopolítico dos relatores da CDH do Senado Federal, objetivando contribuir para a agenda de pesquisa de Comissões no Senado Federal. Os dados foram coletados no *site* do Senado Federal, na área sobre a atividade das comissões, assim como nos Relatórios Anuais da Presidência, destacando: 1) composição da Comissão; 2) relatorias na Comissão; 3) *expertise* e perfil dos relatores, cobrindo de 2005-2018. A partir da análise desses dados foi possível notar um alto controle das relatorias pelo PT. Somado a isso, há uma distribuição desigual de relatorias em termos partidários e regionais; os relatores possuem alta escolarização e que professores apresentam relatórios mais frequentemente. Assim, foi possível traçar um perfil sociopolítico dos relatores da CDH do Senado nos eixos partidário e de *expertise*

Palavra-chave: Sistema de Comissões; Senado; Relatorias; perfil sociopolítico; Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH).

Abstract: In legislative studies, there is a growing agenda for research on commissions. This work seeks to analyze expertise and the socio-political profile of the HRC rapporteurs of the Federal Senate, aiming to contribute to a research agenda of Commissions in the Federal Senate. The data were collected on the Federal Senate website, in the area about the activity of the commissions, as well as in the Annual Reports of the Presidency, highlighting: 1) composition of the Commission; 2) rapporteurships at the Commission; 3) expertise and profile of the rapporteurs, covering 2005-2018. From the data analysis, it was possible to notice a high control of the reporting by PT. Besides, there is an uneven distribution of rapporteurships in the party and regional terms; the rapporteurs have high education levels and teachers produce more frequent reports. Thus, it was possible to draw a socio-political profile of the Senate HRC rapporteurs on the party and expertise axes.

Keywords: Commission System; Senate; Rapporteurships; socio-political profile; Commission on Human Rights and Participatory Legislation (HRC).

Resumen: En los estudios legislativos, hay una agenda creciente para la investigación sobre comisiones. Este trabajo busca analizar la experiencia y el perfil sociopolítico de los relatores del CDH del Senado Federal, con el objetivo de contribuir a la agenda de investigación de las Comisiones del Senado Federal. Los datos fueron recolectados en el sitio web del Senado Federal, en el área sobre la actividad de las comisiones, así como en los Informes Anuales de la Presidencia, destacando: 1) composición de la Comisión; 2) relatorías en la Comisión; 3) experiencia y perfil de los relatores, que abarca 2005-2018. A partir del análisis de estos datos, se pudo notar un alto control de los reportes por parte del PT. Además, existe una distribución desigual de relatorías en términos de partido y regionales; los relatores tienen un alto nivel de formación y los profesores informan con mayor frecuencia. Así, fue posible trazar un perfil sociopolítico de los relatores del CDH del Senado en los ejes de partido y pericia

Palabras clave: Sistema de comisiones; Senado; Relatorías; perfil sociopolítico; Comisión de Derechos Humanos y Legislación Participativa (CDH).

1 Introdução

Com a Constituição de 1988, o funcionamento do presidencialismo brasileiro passa a ser explicado a partir de dois novos eixos. Primeiro, no Legislativo as atividades foram centradas nos Líderes Partidários, Mesa Diretora, que centralizam as decisões, tendo um maior controle interno sobre o processo legislativo comparado como período 1946-1964. Somado a isso, há um Executivo com fortes poderes legislativos, o que lhe dá maior controle sobre a agenda legislativa e maior capacidade de induzir cooperação através da utilização estratégica das prerrogativas administrativas, orçamentárias, patronagem, Pedido de Urgência, Medidas Provisórias e veto total e parcial. (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1998; SANTOS, 2002, 2003, 2006; POWER, 2015).

Dentro desse novo desenho institucional, destacava-se o poder de definição de agenda pelo Executivo, com fortes prerrogativas para impor sua agenda “a agenda política atual assume contornos de uma agenda imposta” (SANTOS, 2003, p. 60). Ponto este redesenhado por Freitas (2016) que demonstra que a preponderância do Executivo em impor agenda é compartilhada com os demais partidos que fazem parte da coalizão e estão nos Ministérios, formando uma agenda compartilhada. Além disso, os poderes que antes vistos como meios de contornar o Legislativo não possuíam esse caráter. As Medidas Provisórias (MP), muitas vezes vistas como medidas unilaterais, são modificadas no interior do Legislativo “cabe

destacar que mesmo nas medidas provisórias [...] são objeto de contribuição expressiva do Legislativo. O Legislativo é responsável por 40% do texto das leis geradas por esse tipo de projeto” (FREITAS, 2016, p. 63).

O poder de urgência que também é comumente visto como meio para primar as preferências do Executivo (devido ao caráter célere) e de contorno das Comissões, é objeto de maior atuação dos parlamentares: “o que se verifica é que a ocorrência ou não de urgência não afeta o número de alterações realizadas no Legislativo, ao contrário, projetos com urgência são mais alterados do que os sem urgência” (FREITAS, 2016, p. 77).

Por fim, referentes as comissões, Freitas (2016) destaca que de todas as 1588 proposições do Executivo transformadas em Lei de 1988 a 2010, 45% tiveram seu parecer aprovado dentro das Comissões permanentes, e 55% tramitaram em regime de urgência e, destes 55%, 22% só tiveram a urgência após o tramite ordinário nas Comissões. Ou seja, 67% das propostas do Executivo tiveram tramite dentro de Comissões. O que demonstra uma centralidade na atividade legislativa dentro das Comissões Permanentes.

Tal centralidade, tem relação com os novos poderes que as Comissões ganharam no pós-88, tal mudança decorre da sua:

nova competência, denominada “poder conclusivo das comissões” na Câmara dos Deputados e “poder terminativo das comissões” no Senado Federal, provocou a descentralização dos trabalhos no Parlamento brasileiro, pois a aprovação e a rejeição de matérias passaram a ocorrer não apenas no Plenário, mas também no âmbito das comissões (AMARAL, 2011, p. 149).

Sendo assim, as Comissões desde a redemocratização desempenham papel fundamental, com uma atuação descentralizada e temática, distinta do plenário. Nisto destaca-se que a composição das comissões é feita de forma proporcional ao plenário, assim como a seleção dos seus membros é feita pela mesa diretora após indicação dos líderes partidários. Dessa forma, as Comissões são lócus deliberativos dentro das Casas Legislativas, haja visto que toda matéria deve passar por pelo menos uma Comissão permanente (mérito e admissibilidade) e uma temática.

Além disso, Almeida (2015,2019) afirma que as comissões nas últimas décadas passaram por transformações na atuação, onde destaca-se a proeminência de proposições de origem parlamentares e comissionais, assim como em frequência de deliberação houve um aumento das decisões finais tomadas pelas comissões da Câmara dos Deputados.

Dessa forma, se observa uma atuação proeminente das Comissões brasileiras, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal. Sendo elas responsáveis por emitir pareceres técnicos para aprovar, alterar (emendas e substitutivos), rejeitar e prejudicar projetos. Sendo assim, é importante estudar a atuação das comissões. Nisto é visto um crescimento dos estudos sobre as comissões do Senado Federal no Brasil nos últimos anos (LEMONS, 2008; LEMONS; RANINCHESKI, 2008; SILVA, 2016; PEREIRA, 2019; SOUZA E SILVA, 2019; FERREIRA, 2019; RUBIATTI e SOUZA E SILVA, 2020). Sendo assim, este trabalho visa contribuir para a agenda de pesquisa de Comissões no Senado Federal, com a análise da *expertise* e perfil dos relatores da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado Federal, contrastando o perfil desses relatores com o perfil de composição da Comissão.

2 Relatores e comissões no processo legislativo brasileiro

Uma das perspectivas para o estudo da organização do legislativo é o chamado modelo informacional. Formulado para a análise do Congresso norte Americano, esse modelo, grosso modo, parte do princípio da incerteza: parlamentares buscam a reeleição e, para atingir esse objetivo, precisam realizar políticas que potencializem suas chances de vitória; porém há incerteza sobre os efeitos das alternativas políticas a serem adotadas. Dessa forma, o legislativo se organizaria de forma a garantir a criação de informação e o seu compartilhamento entre os legisladores. Essa geração e compartilhamento das informações é delegada para conjuntos de parlamentares que se especializam em determinadas áreas de políticas, isso se dá através das Comissões (RUBIATTI, 2019).

Ao tratar do caso brasileiro, Santos e Almeida (2005) destacam o “Problema informacional” que ocorre dentro das Congresso. Diante da organização centrada nos Líderes partidários, Colégio dos Líderes e Mesa Diretora, os autores destacam que os parlamentares enfrentam dificuldades no que tange a estruturação institucional do Legislativo para aquisição e distribuição de informação “No que tange aos incentivos individuais, o cerne do argumento diz respeito à inexistência de mecanismos endógenos de formação de especialistas em políticas pública” (SANTOS e ALMEIDA, 2005, p. 697). Nisto ele destaca que, uma provável solução para este problema ocorreria via “partidarização” através da nomeação de ministros de partidos da coalizão. Pois estes deteriam a *expertise* burocrática onde

haveria este espaço para diminuição de incertezas. Porém, essas indicações partidárias aos ministérios não tornam os ministros agentes perfeitos dos parlamentares: “o que nos leva a crer que, havendo conflito de interesse entre o governo e sua base parlamentar em torno de uma política pública qualquer, aquele tem amplo incentivo para fazer uso estratégico da sua vantagem informacional em benefício próprio” (SANTOS e ALMEIDA, 2005, p. 698).

Mesmo havendo um grande aparato burocrático do Executivo com os Ministérios, estes ao mandar legislação enfrentam uma Casa com uma elevada fragmentação partidária, tendo partidos de base e oposição, nisto não é estratégico compartilhar toda as informações sobre determinada política na medida que a oposição possa obstruir a pauta. Como o objetivo de todo parlamentar é se reeleger, o uso estratégico de informação é utilizado ao mandar legislação. Assim, o governo não cederá informação que possa o comprometer. Ou seja, “não sendo seus interesses e valores coincidentes com os do legislador, o especialista é incapaz de se comprometer a não manipular a sua informação” (SANTOS e ALMEIDA, 2011, p. 27). Assim como, “o legislador também é incapaz de se comprometer com uma decisão mais favorável ao especialista, em troca de melhor informação (SANTOS e ALMEIDA, 2011, p. 27).

Dessa forma, o Legislativo necessita de meios para a obtenção de informação para a diminuição de incertezas. Nisto as Comissões entram como ponto chave na obtenção de informação, pois havendo demanda por informação pelo plenário há incentivos para que as comissões atuem como agente informacional. Para isto, é desejável que a Comissão tenha a presidência ocupada por um partido de oposição e o relator escolhido seja moderado para que a informação compartilhada não seja extremada (SANTOS e ALMEIDA, 2005). Assim, “o processo legislativo ordinário, quando apoiado por comissões oposicionistas, permite ao plenário tomar decisões melhor informada e, assim, reduzir perdas decorrentes da sua desinformação” (SANTOS e ALMEIDA, 2011, p. 35).

Destaca-se também que “Ao dividir as pastas ministeriais, o Presidente está firmando um contrato com os partidos irão compor a coalizão [...] a agenda do Executivo deixa de ser exclusivamente do Presidente e passa a refletir as preferências dos partidos que compõem a coalizão” (FREITAS, 2016, p.60). Assim, a agenda é compartilhada e os Ministérios são agentes informacionais e propositivos do governo. Dentro disso, destaca-se que dentro do Legislativo ainda ocorrem alterações nas pautas do governo, “os

relatores se destacam como autores dos dispositivos do Legislativo, sendo responsáveis por pouco mais que 80% das alterações” (FREITAS, 2016, p. 81). Ou seja, mesmo a agenda sendo definida pelo partido do governo e os da coalizão, a atuação do Legislativo é alta e significativa.

Sendo assim, se observa a importância da atuação dos relatores. Nisto, destaca-se os seus poderes:

no parecer, o relator tem liberdade para aceitar, rejeitar e emendar a proposição inicial ou, até mesmo, acatar as sugestões apresentadas por outros parlamentares. Ademais, se não estiver suficientemente convencido a respeito das consequências da aprovação da proposição, o relator pode requerer, dentro do prazo que lhe é concedido, a realização de audiências públicas para debater o conteúdo da proposição (AGUIAR, 2013, p. 149).

Ainda sobre a atuação das Comissões, Almeida (2019) demonstra que a partir dos anos 2000 as Comissões apresentam mudanças no seu comportamento, a chave dessa mudança ocorre segundo o princípio de governo condicional, onde coalizões heterogêneas tem mais incentivo a delegar poderes as comissões na medida que o plenário da casa tem o mediano similar ao mediano da coalizão, de forma que ocorra o mútuo monitoramento:

Esse monitoramento mútuo possibilita a resolução de eventuais problemas de agência decorrentes da delegação entre parceiros com preferências heterogêneas. Por isso, aposta-se que, no contexto do presidencialismo de coalizão, no qual o presidente é o líder em última instância da coalizão de governo, opere lógica semelhante – uma forma de governo presidencial condicionado (ALMEIDA, 2019, p. 419-420).

Por fim, se observa a multiplicidade de formas de atuação das Comissões, sendo governistas ou oposicionistas (SANTOS e ALMEIDA, 2011). Elas também funcionam como agentes informacionais (SANTOS e ALMEIDA, 2005). Aprovam, rejeitam e alteram as propostas que chegam nelas mesmo havendo a possibilidade de urgência (FREITAS, 2016). Tem a possibilidade de aprovar sem anuência do plenário (AMARAL 2011). Demonstram-se lócus de atuação individual, informacional e partidária, dessa forma são importantes objetos de análise.

3 Materiais e método

Para a realização deste trabalho, foram coletados dados sobre: 1) a composição sociopolítica da Comissão; 2) relatorias votadas na Comissão; 3) expertise e perfil sociopolítico dos relatores. Os dados foram obtidos

no *site* do Senado Federal, na área sobre a atividade das comissões, onde foi coletado todos os relatórios da CDH, nisto foram computados os relatórios aprovados. Complementarmente, foram coletadas informações dos Relatórios Anuais da Presidência (RAP) e na seção de biografias dos Senadores no site do Senado. Com isto, foi possível criar o perfil dos parlamentares que compõem a Comissão, assim como dos relatores designados no período de 2005-2018, podendo analisar o perfil destes verificando a expertise e perfil sociopolítico.

Sobre o perfil dos senadores, a coleta consistiu na obtenção das informações no *site* do Senado Federal na área de biografia do parlamentar, coletando as informações sobre experiência prévia, ocupação de cargos eletivos, número de mandatos, profissão declarada e região. Assim, se obteve a visão da composição dos senadores titulares da CDH. Referente aos relatórios, foram coletados todos os relatórios aprovados na Comissão – que totalizam 680 – e os parlamentares que relataram as propostas e os seus partidos. A base de expertise e perfil sociopolítico da CDH, foi feita a partir da coleta de todos os relatores que tiveram seus relatórios votados na comissão, assim como dos seus partidos, nisto foi complementada a base com as informações de *expertise* e perfil sociopolítico.

4 Resultados e discussões

Tendo em vista a importância da atuação das Comissões no pós-88, essa seção analisa o perfil dos relatores da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado Federal. Nisto, se observa na tabela 1 que a composição dos relatores na Comissão em todo período teve 19,4% de parlamentares do PT, 16,3% MDB/PMDB e 10,2% do PSDB, o que corresponde em certa frequência a composição da CDH: segundo Souza e Silva (2019) 20,7% (PT), 20% (MDB/PMDB) e 12,4% (PSDB). As mudanças nas frequências é decorrente das relatorias feitas por senadores suplentes na Comissão.

Tabela 1 – Distribuição de relatores e relatórios por partido (porcentagens)

Partido	Relatores	Relatórios
PT	19,4	48,8
MDB/PMDB	16,3	6,8
PSDB	10,2	6,3
DEM/PFL	9,2	2,5
PDT	6,1	6,2
PL/PR	6,1	2,8
PTB	5,1	2,9
PSB	4,1	4,3
PSD	4,1	3,1
PSOL	3,1	1,6
PCdoB	2,0	0,4
PRB/PMR	2,0	1,5
PSC	2,0	2,1
PV	2,0	6,6
PODEMOS	2,0	1,2
PMN	1,0	0,4
PP	1,0	0,9
PPS	1,0	0,9
PROS	1,0	0,3
PMB	1,0	0,1
S/P	1,0	0,3

Fontes: elaboração própria a partir do site do Senado e RAP.

Destaca-se ainda o alto número de matérias relatadas pelo PT, tendo 48,8% das relatorias o partido demonstra alto controle das relatorias na Comissão. Somado a isso, observa-se que o partido apresenta uma grande concentração de relatórios em alguns relatores: 19,4% dos relatores são desse partido, mas quase a metade dos relatórios foram feitos por seus membros. Tal controle decorre da presidência da comissão, que esteve 66,7% ocupada por senadores do PT (Souza e Silva, 2019). O controle de relatorias por um partido numa Comissão destaca o modelo partidário de organização legislativa, onde se destaca que o partido majoritário, ao ocupar os principais postos do Legislativo, controla a agenda aprovando políticas que garantem boa reputação frente o eleitorado, sendo as Comissões os espaços para essa atuação (RUBIATTI, 2019).

Dentro disso, é importante destacar que o MDB/PMDB possui 16,3% dos relatores, porém 6,8% de relatórios, mesmo sendo base do

governo até o momento de crise de 2016 e depois sendo o governo, este não recebe frequência alta de relatórios. Isso demonstra o poder da presidência da CDH que, em 2017-2018, esteve nas mãos do PT, assim como sua capacidade de indicar relatores do próprio partido e coalizão: “no mandato Dilma Rousseff, a coalizão de governo foi responsável por mais de 70% dos relatórios votados na CDH. Porém, esse quadro muda com a entrada do governo Temer, quando a participação dos partidos da base governista cai para entre 15 e 27% aproximadamente” (RUBIATTI e SOUZA E SILVA, 2020, p.88).

Outro ponto a destacar, é o pluralismo de partidos relatando na CDH sendo no total 20 partidos que relataram de 2005-2018. Por fim, o PSDB partido de oposição dos governos petistas é terceiro maior relator com 6,3% dos relatórios, o que demonstra que mesmo com a predominância dos partidos da coalizão, há espaço para oposição.

Dentro dessa distribuição de relatorias, destaca-se a quantidade de relatórios feitos por senador. Na tabela 2, se observa que 121 relatórios foram emitidos por 1,2% dos relatores, o que corresponde a apenas um senador: Paulo Paim (PT), tal dado demonstra a grande importância que esse parlamentar dá a pauta de Direitos Humanos: além de ocupar a cadeira de presidente 7 vezes e da vice-presidência por 4 vezes, ele relata 17,8% das matérias da Comissão. Tal atuação, destaca ainda sua possível atuação como *agenda holder* dentro da comissão:

Um parlamentar que atua como agenda holder não o faz apenas quando é relator. Pode ser o próprio autor que acompanha a tramitação de sua proposição, participando ativamente das discussões e negociações, servindo de ponte ao(s) relator(es) ao longo do processo. Pode ser, também, o parlamentar no exercício de função similar à relatoria, como a coordenação de um grupo de trabalho ou mesmo o presidente de uma comissão, seja quando avoca a si a relatoria de uma matéria, seja quando contribui ativamente na condução das discussões. (SILVA e ARAÚJO, 2013, p. 22).

Tabela 2 – Porcentagem de relatores a partir do número de relatórios votados

Número de Relatórios	Porcentagem de Relatores
Um	16,7
Dois	27,4
Três	9,5
Quatro	10,7
de 5 a 10	14,3
de 11 a 20	14,3
de 30 a 49	6,0
121	1,2

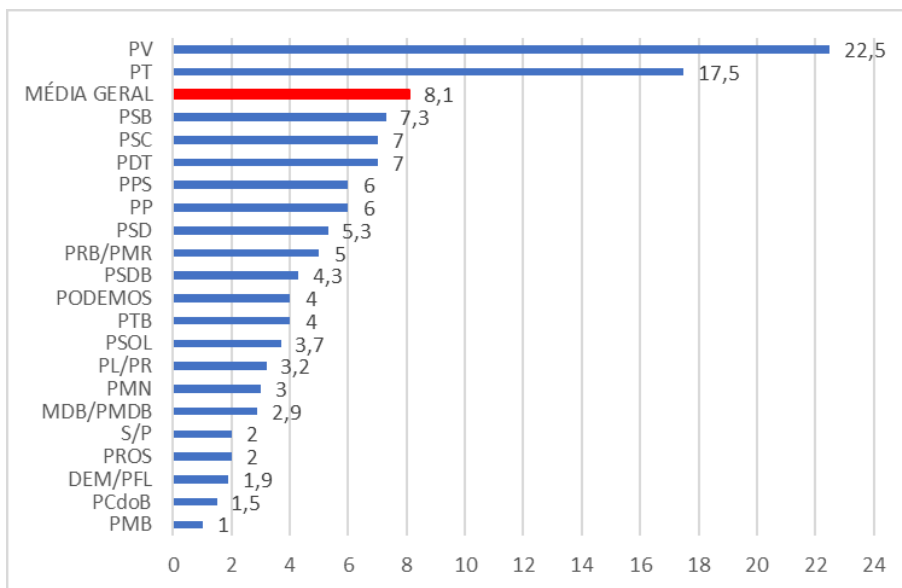
Fontes: elaboração própria a partir do site do Senado e RAP.

Dentro disso, os parlamentares que relataram mais vezes, além de Paulo Paim, são: 1) Regina Souza, PT com 49 relatorias; 2) Paulo Davim, PV com 43 relatorias; 3) Ângela Portela, PT, mas com migração para o PDT em 2017-2018, com 38 relatorias; 4) Flavio Arns, PT, que se transfere para o PSDB em 2010 com 32 relatorias e 5) Ana Rita, PT com 30 relatorias. Tais dados demonstram os senadores que receberam mais pautas para relatar dentro da CDH, juntos os 6 senadores relataram 46% das matérias da Comissão. Importante destacar que 27,4% dos relatores emitiram chegaram a emitir 2 relatórios e 16,7% dos relatores emitiram somente 1 relatório na CDH. Tal fato, pode estar associado a volatilidade de senadores na Comissão, “visto que metade da comissão nem chega a 2 anos (1 mandato), sendo a média de permanência de 3,03 anos” (SOUZA E SILVA, 2019, p. 102).

Referente a média de relatórios por parlamentar, o gráfico 1 mostra que o PV aparece com a média de 22,5 relatórios, tal dado apresenta esta frequência devido ao fato de haver 2 senadores desse partido que relataram na CDH: Paulo Davim (43) e Marina Silva (2). O PT detém a média 17,5 relatórios por parlamentar. Observado pela média geral, percebe-se que a distribuição de relatorias segue lógica partidária, nisto se destaca-se que “a participação dos partidos membros da coalizão é alta, sempre acima dos 50% com o máximo em 75% no Lula II. Também é visto que a participação é maior nos segundos mandatos de Lula e Dilma. Tais dados demonstram o empenho da coalizão em participar das relatorias” (SOUZA E SILVA e RUBIATTI, 2020, p.18). Assim se observa que de acordo com o tamanho do partido e o número de matérias relatadas o PT e PV se destacam. Seguidos destes, PSB, PSC e PDT são os partidos que mais se

aproximam da média – mas já abaixo da média geral –, tendo DEM/PFL, PCdoB e PMN as menores médias.

Gráfico 1 – Média de relatórios por parlamentar: geral e por partido



Fontes: elaboração própria a partir do site do Senado e RAP.

Referente a distribuição regional dos relatores, a tabela 3 demonstra que os senadores das regiões Norte, Nordeste e Sul apresentam as maiores frequências de relatórios, tendo respectivamente 26,5%, 23,2% e 26,6%. Nisto se destaca que, segundo Souza e Silva (2019) as Regiões Norte e Nordeste na composição da Comissão sempre estiveram acima dos 20% de representação. O Sul obteve sua maior presença em 2007-2010 com 17,1%, nas demais legislaturas a taxa cai até chegar em 12% de ocupação, ao passo Norte e Nordeste em 2015-2018 detinham 36,2 e 30,1% respectivamente.

Tabela 3 – Relatores e relatórios por região (porcentagens)

Região	Relatores	Relatórios
Centro Oeste	21,4	14,6
Norte	33,3	26,5
Nordeste	25,0	23,2
Sul	10,7	26,6
Sudeste	9,5	9,1

Fontes: elaboração própria a partir do site do Senado e RAP

Não há claros indícios de atuação regional dos senadores, a composição da Comissão pode apenas seguir os critérios de proporcionalidade, o que se destaca nisso é que o Norte é a região com maior representação e tem quase a mesma quantidade de relatorias que o Sul. Nisto, se destaca o “efeito Paulo Paim” que por ser o maior relator da CDH sobrerrepresentado a atuação da região Sul, tendo esta região apenas 10,7% de relatores e a maior taxa de relatórios, com 26,6% deles. Assim, se observa que a atuação dos senadores da CDH não segue critérios regionais.

Na tabela 4, é verificado o nível de escolaridade dos relatores e analisados com a proporção de relatórios emitidos. O ponto é identificar se o grau de escolaridade tem relação com as escolhas de relatores. Nisto é notável que 68,8% dos relatórios foram feitos por senadores com nível superior. Somado a isso, 79,8% de relatores possuíam esse grau de instrução. Isso é esperado, haja vista que o grau de escolarização dos senadores é alto, pois “o tipo socioeconômico médio do senador da década de 90 poderia ser descrito como um homem acima de 50 anos, nível superior, advogado, com passagem por cargo eletivo, preferencialmente pelo legislativo” (LEMOS E RENINCHESKY, 2008, p.99).

Tabela 4 – Nível de escolaridade

Nível de escolaridade	Relatores	Relatórios
Médio/Técnico/Superior Incompleto	7,1	21,8
Superior	79,8	68,8
Sem informação	13,1	9,4

Fontes: elaboração própria a partir do site do Senado e RAP

Além disto, a alta taxa de senadores com ensino superior é importante numa lógica informacional, onde a obtenção de informação por profissionais qualificados ocorre de forma mais célere. Porém, vale destacar que dos 21,8% das relatorias foram feitas por parlamentares com escolaridade médio/técnico/superior incompleto (totalizando 7,1% dos relatores com esse nível de escolaridade). Está presente nessa categoria a atuação do senador Paulo Paim, com seus 121 relatórios (17,8%), o que destaca sobremaneira a atuação destes senadores sem ensino superior completo.

Dentro disso, a capacidade de atuação do Paulo Paim ocorre devido ao controle da Comissão: sendo presidente (7 vezes) e vice-presidente (4 vezes), ele evoca para si as relatorias das pautas que lhe garantiram boa

reputação e consequente reeleição. Tal atuação, se assemelha ao modelo de organização partidária, haja vista que eleição para presidência de comissão são feitas pelos membros das mesmas. E segundo Souza e Silva (2019) a participação da coalizão governo Lula-Dilma salvo em períodos eleitorais e o ano de troca de governos sempre esteve acima dos 50%. Assim, o quadro de controle de presidência da Comissão pelo PT se respalda na formação da coalizão deste governo, mas mesmo após a troca de governo ainda manteve esse senador na presidência da CDH¹.

Sobre o tipo de mandato, nota-se na tabela 5 que 69% dos relatores são titulares e estes foram responsáveis por 69% dos relatórios votados na comissão, consequentemente, 31% dos suplentes relataram e 31% dos relatórios foram feitos por eles.

Tabela 5 – Tipo de mandato: titulares ou suplentes no Senado

Tipo de mandato	Relatores	Relatórios
Titular	69,0	69,0
Suplente	31,0	31,0

Fontes: elaboração própria a partir do site do Senado e RAP

Um ponto importante a destacar sobre a frequência significativa de relatórios feitos por suplentes é destacado por Neiva e Izumi (2012) é sua vinculação com o titular do cargo – geralmente afastado para ocupar algum cargo de governo, isto é, os suplentes carecem de respaldo eleitoral, respondendo apenas ao titular, que, por estar na coalizão de governo, tem maior concordância com as pautas do Executivo. Por mais que dentro dos moldes democráticos os suplentes representem certo perigo, eles respondem a um sistema de controle de coalizão e do titular. Porém, ainda são objetos de análise recente, dessa forma não se pode inferir o grau de obediência dos suplentes. Destaca-se que Paulo Davim, Regina Souza e Ana Rita, que são senadores que emitiram mais de 30 pareceres são suplentes, assim como Aníbal Diniz, Cyro Miranda e José Medeiros que emitiram 15, 14 e 13 relatórios respectivamente.

Na tabela 6, é observado a experiência em cargos eletivos dos relatores e a frequência de relatórios que estes emitem. O ponto é observar

1 Sobre os relatores sem informação sobre escolaridade, isso é decorrente do próprio perfil dos senadores no *site* do Senado: a coleta busca na biografia dos parlamentares, que são feitas por eles mesmos as informações sobre profissionalização e alguns Senadores (em especial suplentes) não preenchem todas as informações.

se a experiência prévia é um fator que influencia na escolha dos relatores. Lemos e Reninchesky (2008) destaca que o perfil dos senadores da década de 90 de indivíduos que possuem passagem em cargo eletivo em especial o Legislativo. O que é corroborado na tabela 6, onde 47,4% dos relatórios foram feitos por senadores que possuem experiência prévia somente em cargos eletivos no Legislativo.

Tabela 6 – Experiência em cargos eletivos

Cargos	Relatores	Relatórios
Legislativo	35,7	47,4
Executivo	11,9	8,1
Em ambos os Poderes	19,0	7,9
Sem experiência/Sem informação	33,3	36,6

Fontes: elaboração própria a partir do site do Senado e RAP

Outro ponto a destacar, são os relatórios emitidos por senadores sem experiência/sem informação, é um ponto que destoa com o que destaca a literatura e tem uma frequência significativa de 33,3%. Neiva e Izumi (2012) destacam que suplentes podem ser bons atores para políticas custosas, pois a sua falta de compromisso por responder eleitorado o faz um ator importantes para essas decisões. Destes 33,3% sem experiência, 22,6% são senadores suplentes, assim como estes relataram 28,2% dos relatórios feitos por senadores sem experiência. O que pode estar corroborado pelos achados de Neiva e Izumi (2012). Porém, não se podem afirmar categoricamente que tais pautas são de fato atribuídas a estes parlamentares, pois a classificação das pautas deve estar como sensíveis e esta análise foge o escopo deste trabalho. Além disso, os maiores relatores são do Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Verde (PV). O que pode destacar atuação partidária.

Por fim, comparado aos dados de experiência prévia da CDH, apontados por Souza e Silva (2019), nota-se que a classificação “sem experiência/sem informação” é recorrente dentro da comissão, apresentando taxas significativas dentro dos 14 anos de comissão, porém a taxa de experiência somente em cargos do Legislativo sempre esteve com as maiores frequências, salvo os anos de 2005-2006 que a maior taxa é experiência em cargos de ambos os poderes (Executivo e Legislativo). Dessa forma, é notado que as frequências mudam, todavia não demonstram inflexão: a experiência prévia dos relatores coincide com os achados de

Lemos e Reninchesky (2008) e apresentam similaridade os achados sobre a composição da CDH (SOUZA E SILVA, 2019).

No tocante a profissão declarada dos relatores da CDH, é notado que 23,3% dos relatórios foram emitidos por professores/pedagogos, o que é um dado interessante haja vista que a delimitação de Direitos Humanos é abrangente. Essa categoria profissional representa 17,7% dos relatores, seguido de advogados com 8%. Um ponto interessante a notar é que 14% dos relatórios foram emitidos por 0,9% de relatores, o que corresponde ao senador Paulo Paim (metalúrgico), como já destacado um parlamentar que demonstra grande atuação em emitir pareceres e atuar na CDH.

Tabela 7 – Profissão Declarada

Profissão	relatores	Relatórios
Professor/Pedagogo	17,7	23,3
Advogado	8,0	4,5
Agropecuário/agricultor/pecuarista	7,1	2,1
Médico/odontólogo	7,1	3,1
Engenheiro	6,2	3,2
Economista	5,3	4,5
Empresário	5,3	4,3
Jornalista	5,3	4,2
Político	4,4	3,8
Administrador	3,5	2,2
Bancário	1,8	6,1
Geógrafo	1,8	0,5
Psicólogo	1,8	1,7
Servidor público	1,8	2,9
Delegado	0,9	0,5
Engenheiro Agrônomo	0,9	0,7
Metalúrgico	0,9	14
Pastor evangélico	0,9	0,5
Radialista	0,9	0,3
Sociólogo	0,9	0,2
Zootecnista	0,9	1,6
Técnico em contabilidade	0,9	1,7

Fontes: elaboração própria a partir do site do Senado e RAP

Sendo assim, se observa qual é o perfil dos relatores da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado Federal. Sendo o relator médio um parlamentar titular da Comissão, com

experiência prévia em Cargos do Legislativo, tendo o superior completo podendo ser do Norte, Nordeste ou Sul.

Dentro da Comissão, é observado forte controle partidário nas presidências e nas relatorias pelo Partido dos Trabalhadores (PT) o que sinaliza a importância que o partido dá à Comissão. Nota-se a atuação proeminente do senador Paulo Paim (PT) com um expressivo número de relatorias na CDH, assim como que sua atuação compreende também ao cargo de presidentes tendo 7 presidências e 4 vice-presidências. Destaca-se ainda a atuação de cinco senadores com também expressivos números de relatórios aprovados, sendo estes: Regina Souza, Paulo Davim, Ana Rita, Ângela Portela e Flávio Arns.

5 Conclusão

O presente trabalho teve como objetivo analisar quem relata dentro da CDH do Senado Federal, nisto se observa um eminente quadro de domínio partidário dentro das relatorias pelo Partido dos Trabalhadores (PT), tendo quase metade de todos os relatórios emitidos por este partido, e do outro lado há a participação típica de um multipartidarismo como o brasileiro, com 20 partidos detendo as demais relatorias. Ainda vale destacar que destes estão inclusos os partidos que compuseram as coalizões governamentais. Ou seja, a taxa de dominância do governo na comissão passa dos 50%, o que já é sinalizado por Souza e Silva (2019) enquanto composição da coalizão dentro da Comissão. Assim como na participação da coalizão em relatorias (SOUZA E SILVA e RUBIATTI, 2020).

Referente a regionalidade, é notado uma distribuição nas relatorias nas regiões Norte, Nordeste e Sul, sendo o Sul sobrerrepresentado nas relatorias, um efeito do senador Paulo Paim com os 121 relatórios aprovados e pertencendo a esta região. Sobre a profissionalização, o “efeito Paulo Paim” aumenta a porcentagem de relatórios de senadores com o superior incompleto/médio/técnico, porém a frequência de superior completo ainda apresenta quase 69% dos relatórios.

Nota-se a presença significativa de suplentes na Comissão, com 31% e tendo a mesma porcentagem de relatórios aprovados, Neiva e Izumi (2012) destacam os perigos de senadores suplentes atuando: em sua análise empresários suplentes de partidos de direita são os principais suplentes dentro do Senado, e estes por não terem que responder a eleitorado tem fortes inclinações a defenderem desejos individuais, o que é um perigo ao

princípio democrático de democracia representativa. Porém, na CDH os suplentes que tiveram mais relatórios aprovados são de partidos no espectro de esquerda e não são empresários.

No tocando a experiência prévia dos senadores, os cargos no Legislativo apresentam maior frequência com 35,5% dos relatores com experiência em cargos prévios somente no Legislativo com 47,4% de emissão de relatórios. Corroborando com o trabalho de Lemos e Reninchesky (2008). Porém no tocante aos sem experiência/sem informação, a CDH apresenta grau significativo de relatórios sendo 36,6% e destes 22,6% são relatados por suplentes, o que é interessante destacar.

Sobre a profissionalização dentro da Comissão, esta apresenta grau elevado de fragmentação, um ponto a destacar sobre isso, é que não há delimitação clara sobre qual seria a profissão necessária para atuar na área de Direitos Humanos. Todavia, a maior frequência de relatores é de professores e pedagogos.

Por fim, os destaques em relatorias na CDH demonstram que nela há fortes indícios de controle partidário nos períodos de governo do PT, assim como é importante destacar que no Governo Temer a Comissão continua presidida pelo PT, podendo assumir a posição de opositorista devido a situação política da época. Destaca-se também, que estes relatores, mesmo estando em maior parte como base do governo e sendo do próprio partido do governo emitem pareceres em maior parte por alterações, tendo assim produção positiva, o que demonstra que a importância da Comissão. Sendo assim, os relatores da CDH detêm comportamento similar ao modelo partidário, o que se respalda na composição da presidência da Comissão, sendo esta eleita pela coalizão dos governos Lula-Dilma, e posteriormente mantida pela proporcionalidade da Casa (SOUZA E SILVA, 2019; SOUZA E SILVA e RUBIATTI 2020), tais fatos destacam o funcionamento da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado Federal no eixo de Coalizão e oposição.

Referências

AGUIAR, O. O. Os atores-chave no processo decisório no âmbito das comissões permanentes. **E-legis**, Brasília, n. 12, 2013.

ALMEIDA, A. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 7, 2015.

ALMEIDA, A. Do plenário às comissões: mudança institucional na câmara dos deputados. In: PERLIN, G; SANTOS, M.L. **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Edições Câmara, 2019.

AMARAL, A. R. V. P. O parlamento brasileiro: processo, produção e organização legislativa: o papel das comissões em perspectiva comparada. In: NICOLAU, Jairo; BRAGA, Ricardo de João. **Para além das urnas: reflexões sobre a câmara dos deputados**. Brasília: Centro de documentação e Informação-Edições Câmara, 2011.

FERREIRA, W. R. S. Perfil Sociopolítico dos membros titulares da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal. Caos – **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n.23, 2019.

FREITAS, Andréia. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016 (capítulo 3, p. 60-84)

LEMOS, L. B. O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 1990. In: LEMOS, L. B. (Org.) **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008.

LEMOS, L. B.; RANINCHESKI, S. Carreiras políticas no Senado brasileiro: um estudo das composições do Plenário e da Comissão de Justiça e Cidadania na década de 1990. In: LEMOS, L. B. (Org.) **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua nova**, n. 44, 1998 p. 81-106

NEIVA, P. e IZUMI M. Os sem-voto do Legislativo brasileiro: quem são os Senados Suplentes e quais os seus impactos sobre o processo legislativo. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 18, nº1, junho, 2012, p.1-21.

NEIVA, P.; SOARES, M. Senado brasileiro: Casa Federativa ou Partidária? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 81, p. 97-115, 2013.

PEREIRA, F. S. Comissões Permanentes e Perfil Parlamentar: análise sociopolítica das comissões temáticas de fiscalização e controle do senado brasileiro (1993 - 2018). Caos – **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n.23, 2019.

POWER, Timothy, presidencialismo de Coalizão e o design institucional

brasileiro: o que sabemos até agora? in: SATHLER, André e BRAGA, Ricardo. Legislativo pós-1988; **Reflexões e Perspectivas**, Brasília: Edições Câmara, 2015 p. 15-46

RUBIATTI, B. C. Os Estudos Legislativos no Brasil: agendas de pesquisa. Caos – **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n.23, 2019

RUBIATTI, B. C; SOUZA E SILVA, J. N. A. A Produção Legislativa da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado. **Rev. FSA**, Teresina, v.17, n. 8, art. 4, p. 69-97, ago. 2020.

SANTOS, F. **Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão**. DADOS vol. 45 n° 2, 2002

SANTOS, F. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: IURPERJ, 2003.

SANTOS, F e ALMEIDA, A. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados DADOS – **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 4, 2005, pp. 693 a 735.

SANTOS, F. Governos de Coalizão no sistema presidencial sob a égide da Constituição de 1988. In AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima. **Reforma política**. Belo Horizonte Ed. ufmg, 2006

SANTOS, F. e ALMEIDA, A. **Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão**. Curitiba: Appris, 2011

SILVA, N. O Senado Federal: um estudo do desempenho das comissões de Constituição e Justiça e de Assuntos Econômicos nos governos FHC e Lula. **Caderno Eletrônico de Ciências Sociais**, v.4, 2016.

SILVA, R. S. e ARAÚJO, S. M. V. G. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos *agenda holders* no congresso brasileiro. **Revista de sociologia e política**, V. 21, N° 48: 19-50 DÉZ. 2013.

SOUZA e SILVA, J. N. A. A Comissão De Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) no Senado Brasileiro: Um Estudo Sobre Sua Composição (2005-2018) Caos – **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n.23, 2019.

SOUZA e SILVA, J. N. A; RUBIATTI, B. C. A Produção Legislativa da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado Federal no período de 2005-2018. **Anais do I Seminário dos Discentes de Ciência Política**, UFPR, 2020

CONFLITO DE INTERESSES NO ÂMBITO PARLAMENTAR: ANÁLISE SOBRE O CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL

Felipe Borba

Michael Martinez Vargas

Resumo: Os conselhos de ética parlamentar são alvo de críticas por serem compostos por parlamentares a quem cabe julgar outros parlamentares, situação que pode gerar conflito de interesses. Este artigo propõe-se a analisar a ocorrência ou não desses conflitos, a partir do Estudo de Caso do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados do Brasil, mapeando as ações de partidos políticos e dos deputados que o integram através de métodos de Estatística Descritiva e elaboração de banco de dados inédito. Os resultados apontaram que há uma tendência de poupar aliados e atacar adversários políticos, sugerindo a concorrência de interesses pessoais com o interesse público, podendo caracterizar a ocorrência de conflito de interesses, abrindo caminho para a discussão de novos modelos alternativos de conselhos.

Palavra-chave: Comportamento Político; Conselhos de Ética; Ética Parlamentar; Poder Legislativo; Estudo de Caso.

Abstract: The parliamentary ethics councils are the target of criticism because they are composed of parliamentarians who are responsible for judging other parliamentarians, a situation that can generate conflict of interest. This article proposes to analyze the occurrence or not of these conflicts, based on the Case Study of the Council of Ethics and Parliamentary Decorum of the Chamber of Deputies of Brazil, mapping the actions of political parties and the deputies that integrate them through methods of Descriptive Statistics and development of an unprecedented database. The results showed that there is a tendency to spare allies and attack political opponents, suggesting the competition of personal interests with the public interest, which can characterize the occurrence of conflict of interests, opening the way for the discussion of new alternative models of councils.

Keywords: Political Behavior; Ethics Councils; Parliamentary Ethics; Legislative Branch; Case Study.

Resumen: Los consejos de ética parlamentaria son blanco de críticas porque están integrados por parlamentarios que son los encargados de juzgar a otros parlamentarios, situación que puede generar conflicto de intereses. Este artículo propone analizar la ocurrencia o no de estos conflictos, con base en el Estudio de Caso del Consejo de Ética y Decoro Parlamentario de la Cámara de Diputados de Brasil, mapeando las acciones de los partidos políticos y los diputados que los integran a través de métodos de Descriptivo. Estadísticas y desarrollo de una base de datos sin precedentes. Los resultados mostraron que existe una tendencia a perdonar a los aliados y atacar a los opositores políticos, sugiriendo la competencia de los intereses personales con el interés público, lo que puede caracterizar la ocurrencia de conflictos de intereses, abriendo el camino para la discusión de nuevos modelos alternativos de concejos.

Palabras clave: Comportamiento Político; Consejos de Ética; Ética Parlamentaria; Poder Legislativo; Estudio de caso.

1 Introdução

Adequar as condutas de parlamentares a preceitos éticos é um desafio comum a todos os parlamentos. Dentre os esforços para promover um comportamento digno do exercício do mandato político, dois instrumentos se destacam: os códigos e os conselhos de ética. Enquanto os primeiros informam princípios gerais e regras a serem observados, os segundos têm atribuição de processar e julgar parlamentares que tenham violado o código de conduta.

Os conselhos ou comitês de ética parlamentar, via de regra, seguem um modelo no qual os parlamentares julgam seus próprios pares, vale dizer, são órgãos cujos integrantes também são parlamentares, a quem cabe julgar outros parlamentares. Esse modelo é alvo de diversas críticas, que passam por acusações de corporativismo, parcialidade nas decisões e possibilidade de gerar conflito de interesses. As críticas põem em dúvida a capacidade de isenção de um parlamentar quando recai sobre si a atribuição de investigar e julgar um colega que integra o mesmo partido ou a mesma coalização de governo. Apenas recentemente vemos surgir modelos alternativos de conselhos de ética parlamentar, como nos Estados Unidos, na Inglaterra e na França, que inovaram ao atribuir a não membros do parlamento a fase de investigação sobre denúncias de desvio de conduta de deputados (MASKELL e PETERSEN, 2008; CHÊNE, 2016).

Em que pese a obviedade dessas críticas, não foram encontradas

pesquisas voltadas para a comprovação ou não de ocorrência de conflito de interesses nas decisões desses órgãos. Alguns trabalhos abordaram questões acerca dos conselhos, tais como o poder coercitivo do Conselho de Ética da Câmara dos Deputados (Carvalho, 2007), os conselhos como instrumento de controle (Aragão, 2005) e estudos para renovação da ética no parlamento colombiano (Hernández, 2003), porém nenhum que tenha tratado do tema conflito de interesses.

Este trabalho visa suprir essa lacuna ao analisar a questão do conflito de interesses dentro do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados (CEDP). Para isso, analisa as ações de partidos e deputados no CEDP em 167 processos disciplinares que tramitaram no CEDP entre 2001 e 2019. O objetivo é verificar duas questões específicas: conhecer quem representa contra quem e como votam os parlamentares na hora de condenar ou absolver os seus colegas de parlamento. Em ambas as situações, buscamos compreender a dinâmica de funcionamento do CEDP tendo em vista a ocorrência de conflitos de interesses motivados pela filiação partidária dos envolvidos, a condição de pertencer ou não a mesma coalizção parlamentar e a identidade ideológica.

O artigo segue estruturado em mais três partes. A seção seguinte discute os diferentes modelos de organização dos conselhos de ética. Nesta seção, descrevemos o funcionamento do conselho de ética brasileiro à luz da experiência internacional que vem inovando ao delegar para membros externos a tarefa de investigar os desvios de conduta. Na sequência, apresentamos os resultados da nossa pesquisa sobre o comportamento parlamentar nas 167 ações que tramitaram no conselho CEDP. Após a análise dos resultados, espera-se que o presente artigo contribua para novas pesquisas sobre conflito de interesses no âmbito político.

2 Os diferentes modelos de Conselho de Ética

Os conselhos de ética parlamentar são órgãos relevantes na estrutura do Poder Legislativo. Por um lado, são instrumentos de garantia da ética no exercício de mandato parlamentar, punindo comportamentos abusivos e contribuindo com a boa imagem da própria instituição perante a opinião pública. Por outro lado, os conselhos têm a atribuição de iniciar processos que podem concluir pela perda do mandato de um parlamentar, medida de exceção reservada a casos muito específicos em democracias representativas. Os códigos e os conselhos de ética funcionam de forma complementar,

uma vez que a mera previsão de regras num código não seria suficiente para garantir seu cumprimento, sendo necessária a previsão de um sistema de fiscalização, investigação e punição por eventuais violações (ALCÁNTARA SÁEZ *et al.*, 2013).

O modelo de órgão fiscalizador da conduta parlamentar mais comum tem como principal característica ser composto pelos próprios parlamentares, isto é, os membros são congressistas que processam e julgam seus pares. Esse modelo é conhecido como *self regulation*, no qual o órgão que fiscaliza e julga os seus membros integra a própria estrutura do Poder Legislativo e é composto exclusivamente por parlamentares. Esse modelo em que parlamentares julgam a si próprios em caso de violação ética é alvo de diversas críticas, que passam por questões de parcialidade em suas decisões e possibilidade de gerar conflito de interesses. O centro da crítica é que parlamentares teriam incentivos internos para não condenarem colegas de parlamento, principalmente se estes forem do mesmo partido, bloco ideológico ou coalização parlamentar (POWER, 2007; THOMPSON, 2007).

Por conta dessas críticas e limitações, os conselhos de ética parlamentar foram objeto de mudanças que culminaram na revisão de sua estrutura e composição, originando modelos alternativos ao *self-regulation*. Entre eles, há ao menos dois outros formatos de órgão fiscalizador da conduta parlamentar: o *external regulation* e *co-regulation*. Resumidamente, o *external regulation* é o modelo no qual cabe a um órgão com certa independência do Poder Legislativo fiscalizar a conduta dos parlamentares, enviando suas conclusões ao comitê responsável pelas medidas cabíveis no caso de violações éticas. São compostos por integrantes que não são parlamentares. É o modelo adotado nos EUA, cuja fase investigatória é de responsabilidade do *Office of Congressional Ethics*, órgão com certa independência do Poder Legislativo e cujos membros não são parlamentares, mas advogados e especialistas em legislação sobre ética e investigação.

Já no modelo *co-regulation* se caracteriza por haver um regulador nomeado pelo próprio parlamento, que pode ser um comissário, a exemplo do Reino Unido (CHÊNE, 2016), onde cabe ao *Parliamentary Commissioner for Standards Office* (na Câmara dos Comuns) receber reclamações sobre a conduta de um parlamentar, proceder às investigações e, sendo o caso, enviar suas conclusões ao comitê responsável (*Committee on Standards*). Atribuição semelhante desempenha o *Déontologue de l'Assemblée Nationale*

no Parlamento francês, que também fiscaliza a conduta dos parlamentares e encaminhando suas considerações ao Presidente da Assembleia Nacional nos casos em que seja necessário (DAVID-BARRETT, 2012).

Essas inovações nos conselhos de ética parlamentar concentraram-se, como se percebe, na sua composição, trazendo elementos de fora do legislativo para integrar esses órgãos. São mudanças relativamente recentes e circunscrita a parlamentos localizados nos países que integram a OCDE (Leone, 2017), como os EUA, a França e o Reino Unido (Quadro 1). O modelo de auto regulação é o que prevalece no Brasil, onde todas as etapas da tramitação dos processos de quebra de ética e decoro parlamentar seguem nas mãos dos próprios parlamentares. A seção seguinte descreve a estrutura interna e a dinâmica de funcionamento do CEDP da Câmara dos Deputados.

Quadro 1 – Modelos de órgão fiscalizados na OCDE e na América Latina

País	Modelos de órgãos fiscalizadores	Ano de implementação
Alemanha	<i>Self-regulation</i>	1972
Argentina	Não há	
Bélgica	Não há	-
Bolívia	Self-regulation	2010
Bósnia e Herzegovina	<i>Self-regulation</i>	2008
Brasil	Self-regulation	2001
Bulgária	<i>Self-regulation</i>	2014
Canadá	<i>Self-regulation</i>	2005
Chile	Self-regulation	1998
Colômbia	Self-regulation	1992
Costa Rica	Não há	
El Salvador	Self-regulation	2019
Equador	Não há	
Eslovênia	Não há	-
EUA	<i>External regulation</i>	2008
Estônia	<i>Self-regulation</i>	2004
Finlândia	Self-regulation	2015
França	<i>Co-regulation</i>	2011
Guatemala	Self-regulation	*
Holanda	Não há	-
Honduras	Self-regulation	*
Irlanda	<i>Self-regulation</i>	2002
Islândia	<i>Self-regulation</i>	2016

Itália	<i>Self-regulation</i>	2016
Letônia	<i>Self-regulation</i>	2006
Lituânia	<i>Self-regulation</i>	2006
Luxemburgo	<i>Self-regulation</i>	2014
Malta	<i>Self-regulation</i>	1995
México	Self-regulation	2016
Montenegro	<i>Self-regulation</i>	2014
Nicarágua	Self-regulation	*
Noruega	Não há	-
Panamá	Self-regulation	*
Paraguai	Não há	
Parlamento Europeu	<i>Self-regulation</i>	2012
Peru	Self-regulation	2005
Polônia	<i>Self-regulation</i>	1998
Reino Unido	<i>Co-regulation</i>	1995/1996
República Dominicana	Self-regulation	2017
Suécia	<i>Self-regulation</i>	2016
Uruguai	Não há	
Venezuela	Não há	

Fonte: Elaboração própria com base em Alcántara-Sáez (2013) e Leone (2017) e atualizado a partir de pesquisa própria. *Informação não disponível.

3 O Conselho de Ética da Câmara dos Deputados

No Brasil, há conselhos de ética em todas as esferas do Poder Legislativo. Assim, há conselhos de ética no Senado, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas dos estados e do Distrito Federal e nas Câmaras Municipais. Na esfera federal, a Câmara dos Deputados criou o CEDP em 2001, a partir da Resolução nº 25, que passou a substituir a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) na tarefa de julgar e punir parlamentares. Seguindo o modelo adotado em quase todos os parlamentos internacionais, o CEDP é composto exclusivamente por deputados que possuem a prerrogativa de investigar e processar deputados por possíveis violações do Código de Ética e Decoro Parlamentar, além de cumprir a função de órgão consultivo sobre matéria político-disciplinar¹.

O CEDP é integrado por 21 deputados que são designados no início de cada sessão legislativa pelos partidos ou blocos parlamentares, observada

1 Artigo 6º da Resolução 02, de 2011.

a proporcionalidade da mesma forma em que são distribuídas as vagas nas Comissões Permanentes na Câmara para um mandato de dois anos.² Por se tratar de um órgão composto por deputados que julgam outros deputados, também se questiona se no âmbito do CEDP há possibilidade de ocorrência de conflito de interesses. Para melhor analisar essa questão, o conceito de conflito e interesses será examinado com mais detalhes nos parágrafos abaixo.

O modelo *self-regulation* justifica-se, em parte, por proteger parlamentares contra pressões externas de outras instituições de Estado em razão de suas opiniões e atuação, uma vez que assegura que somente os parlamentares possam julgar a si próprios (David-Barrett, 2012). Porém questiona-se se há a possibilidade de conflito de interesses entre a atividade política parlamentar e a função de investigador/julgador. Segundo Thompson (2007), o cotidiano de um parlamentar requer o diálogo e a constante busca por acordos e apoio político entre membros do parlamento, seja para fins de aprovação de projetos de lei ou mesmo para formação de coalizões ou bancadas temáticas.

De fato, a atividade política parlamentar é caracterizada pela busca por apoio político entre deputados, senadores e partidos para aprovação de leis, formação de alianças e coalizões. Considere-se, por hipótese, um deputado que venha a julgar num conselho de ética um membro do seu próprio partido ou ainda que pertença a mesma coalizão parlamentar. Um deputado não deixa de ser um político quando passa a integrar um conselho ou comitê de ética, de forma que o exercício concomitante de legislador e julgador pode provocar tensões e conflitos entre essas funções. Por fim, o integrante de um conselho de ética pode ser alvo de críticas da opinião pública por ser leniente com seus pares e, pelos seus colegas de Parlamento, de ser muito duro em seus julgamentos (MASKELL e PETERSEN, 2008).

Todas essas críticas e suspeitas que orbitam os conselhos de ética cujos integrantes também são parlamentares carecem, até o momento, de pesquisas dedicadas a verificar a existência ou não de conflito de interesses nesses órgãos. A seção seguinte tenta oferecer possíveis respostas a esse problema a partir de duas abordagens distintas. Na primeira, analisaremos as apresentações de denúncias no CEDP, identificando quem representa contra quem. Na segunda, nos debruçamos sobre o processo no interior do CEDP, a partir da análise da votação de seus membros nos processos

2 Artigo 21-E, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

que resultaram no acolhimento do parecer a favor da cassação do mandato.

4 Comportamento Parlamentar no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar

Para avaliar a existência ou não de conflitos de interesses no âmbito do CEDP, abordaremos o comportamento dos partidos e dos deputados que atuam no CEDP. Ambos são atores com forte atuação perante o órgão. Os partidos políticos têm legitimidade de representar contra deputado, iniciando um processo disciplinar, enquanto os deputados membros do CEDP participam diretamente nos processos, além de decidirem sobre a condenação, absolvição ou arquivamento das representações. Para responder à questão sobre a ocorrência de conflito de interesses, foram mapeadas as ações desses atores, isto é, quem são os alvos dos partidos quando acionam o CEDP e como votam os deputados nos processos disciplinares.

Foram levantados dados sobre votações individuais de cada deputado nos processos disciplinares desde a criação do CEDP, isto é, o ano de 2001 até o ano de 2019³. Esse banco de dados inédito permitiu mapear o comportamento político de deputados e partidos, como votam quando presentes as situações propostas e se têm como alvo preferencial de denúncias adversários políticos e o que de fato ocorre quando defrontados com julgamento de aliados.

A primeira constatação a ser feita é que o número de condenações é baixo. Dentre os 167 processos que tramitaram no CEDP da Câmara dos Deputados, em apenas 22 (13,2%) os parlamentares aprovaram parecer pela perda do mandato de seus pares e em outras cinco ocasiões (3,0%) os parlamentares votaram por penas menores, como a aplicação de censura verbal, suspensão do mandato ou aplicação da pena de censura escrita (Quadro 2). O parecer pelo arquivamento da representação é a decisão mais comum, alcançando 32,3% dos casos. Chama a atenção o elevado número de casos nos quais o processo foi encerrado em decorrência do término da legislatura (23,4%). Tais número sugerem inicialmente que não há, dentro do CEDP, um comportamento punitivo de seus pares.

³ A opção por não incluir processos de 2020 e 2021 se justifica porque muitos processos não foram concluídos, o que impossibilitaria a análise de suas decisões finais

Quadro 2. Resultados dos Julgamentos no CEDP (2001-2019)

Resultado	Frequência	%
Apensada	2	1,2
Aprovado parecer pela aplicação de censura verbal	1	0,6
Aprovado parecer pela improcedência da representação	9	5,4
Aprovado parecer pela inépcia da representação	7	4,2
Aprovado parecer pela perda do mandato	22	13,2
Aprovado parecer pela suspensão do mandato	2	1,2
Aprovado parecer pelo arquivamento do processo por ausência de justa causa	2	1,2
Aprovado parecer pelo arquivamento da representação	54	32,3
Aprovado parecer recomendando a aplicação da pena de censura escrita	2	1,2
Arquivado em razão de representação anterior	1	0,6
Arquivamento da representação por renúncia ao mandato	2	1,2
Arquivamento em decorrência do término da Legislatura	39	23,4
Arquivamento matéria pendente de deliberação prejudicada por haver perdido a oportunidade	22	13,2
O partido autor da representação requereu a retirada de tramitação da Proposição	2	1,2
Total	167	100,0

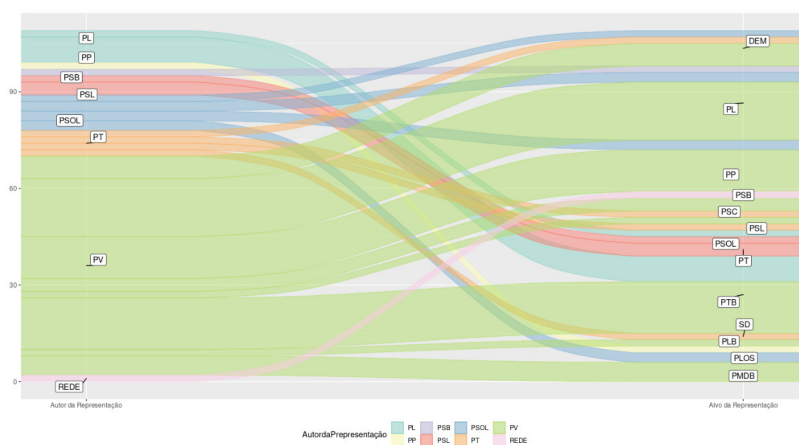
Fonte: Elaboração própria dos autores

Os partidos políticos são os grandes protagonistas no acionamento do CEDP: das 167 representações, 145 foram apresentadas por partidos (86%) e as 22 representações restantes foram apresentadas pela Mesa da Câmara (14%). Analisar o comportamento dos partidos junto ao CEDP é relevante, pois os partidos são atores políticos com interesses e objetivos próprios e sua atuação no CEDP pode esclarecer se as acusações de violação de decoro são utilizadas como arma política, como adverte Thompson (1995), mas, sobretudo, abre caminho para verificar se as questões de conflito de interesses levantadas na presente investigação se aplicam, de certa forma, aos partidos.

O Gráfico 1 abaixo ilustra quem representa contra quem no CEDP da Câmara dos Deputados. Ele informa quais partidos mais acionaram o CEDP e quais foram os mais acionados. No total, 18 partidos representaram contra 22 partidos (em algumas situações, houve parceria entre dois ou mais

partidos como autores da representação). PV, PSOL, PL, PT e, por conta de ações mais recentes, PSL aparecem como os partidos mais atuantes. O elevado número de representações pelo PV parece corresponder a um ano atípico (2006), quando o partido apresentou 70 representações em série, relacionadas com o “escândalo das sanguessugas” logo após deixar a coalizão de governo que apoiava o presidente Lula (PT) em seu primeiro mandato (Figueiredo, 2007). PL/PR foi o partido com maior número de representações contrárias (27), seguido de perto por PTB (25) e PP (23).

Gráfico 1. Origem e destino do conflito partidário no CEDP (2001-2019)



Fonte: elaboração própria dos autores

Nessa primeira abordagem, o fato que merece destaque é que, em regra, um partido não representa contra deputado do próprio partido. Esse é um dado relevante, pois informa que não importa a gravidade da denúncia que pese contra um deputado, seu partido abre mão de investigá-lo, sugerindo que interesses políticos e não o interesse público podem orientar a conduta dos partidos nessas situações. A única exceção a essa regra fica por conta do PSL, que em 2019 apresentou representação contra a deputada Carla Zambelli (PSL-SP). A representação contra Zambelli (PSL-SP), entretanto, foi arquivada por 9 votos a 2 em meados de fevereiro de 2021.

Para analisar mais de perto a hipótese do conflito de interesses no âmbito do CEDP da Câmara dos Deputados, agruparemos as representações em duas estruturas analíticas. No primeiro momento, analisaremos as representações dentro dos blocos ideológicos que normalmente orientam a conduta dos parlamentares. Nesta análise, queremos saber se partidos

considerados de esquerda, centro e/ou direita representam contra parlamentares do mesmo eixo ideológico ou se privilegiam parlamentares do eixo ideológico adversário. No segundo momento, analisaremos o conflito dentro das coalizões parlamentares. Aqui, o objetivo é avaliar se os partidos que integram a base governista representam contra parlamentares da oposição (e vice-versa) ou se o conflito se dá dentro do mesmo bloco parlamentar.

Antes de proceder à análise das situações citadas acima, é necessário buscar uma classificação ideológica dos partidos políticos, tema que não encontra consenso na ciência política brasileira e é objeto de diversos estudos que utilizam os mais variados métodos. Alguns artigos recorrem a *surveys* com os parlamentares (Power e Zucco, 2009), enquanto outros recorrem à análise dos programas dos partidos (Madeira e Tarouco, 2009). Outros ainda se utilizam de análise da atuação parlamentar (Dias, Menezes e Ferreira, 2012), de *expert surveys* (Madeira e Tarouco, 2015) ou mesmo pela combinação de resultados de diferentes métodos (Maciel, Alarcon e Gimenes, 2017). Diante dessas diversas abordagens teóricas e de métodos e dos diferentes resultados obtidos nas citadas pesquisas e, considerando que a classificação ideológica dos partidos também é influenciada pela passagem do tempo (Zucco e Power, 2019), os partidos foram classificados simplificadoramente da seguinte maneira: PC do B, PCB, PDT, PT, PSB, PSOL e REDE (Esquerda), PMDB, PV e SD (Centro) e Avante, DEM, Novo, PSL, PL/PR, PRB, PSC, PSD, PSDB, PTB, PTC, PT do B, Podemos e Progressistas (Direita).

A tabela 1 abaixo apresenta os dados relativos às representações feitas segundo a ideologia dos partidos. É possível observar que os partidos de esquerda representaram mais contra deputados de partidos de direita (64%), seguidos por partidos de centro (28,2%), sendo poucos os casos de representações contra deputados de partidos de esquerda (7,7%). Embora esses resultados devam ser analisados conjuntamente com outras possíveis variáveis, tais como o número de deputados que efetivamente integraram os partidos de esquerda, centro e direita durante o período, é possível inferir que os partidos de esquerda têm preferência por representar contra deputados de partidos de direita e de centro, evitando representar os de partido do mesmo campo ideológico. A utilização da representação perante o CEDP por partidos da esquerda pode, assim, servir a interesses particulares dos partidos de esquerda e não propriamente o interesse em averiguar alguma infração ética.

Tabela 1: Conflito Ideológico no CEDP

Ideologia do Autor da Representação	Ideologia do Representado			Total
	Esquerda	Centro	Direita	
Esquerda	7,7%	28,2%	64,1%	100,0%
Centro	8,3%	8,3%	83,3%	100,0%
Direita	52,9%	8,8%	38,2%	100,0%
Mesa	36,4%	9,1%	54,5%	100,0%
Total	21,0%	13,2%	65,9%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Por outro lado, os paridos de direita apresentam resultados mais equilibrados em relação aos de esquerda. Embora tenham representado na maioria das ocasiões contra deputados de partidos de esquerda (52,9%), também agiram contra deputados de partidos de direita em número considerável (38,2%). Ainda assim, verifica-se certa preferência por agir contra deputados da esquerda e evitar os de direita. No que se refere aos partidos de centro, embora chame a atenção o acentuado volume de representações contra deputados de partido de direita (83,3%), tal resultado deve ser observado com reservas, devido à atividade atípica por conta do PV no ano de 2006 por conta do chamado “escândalo das sanguessugas”, ano que apresentou setenta representações nesse único ano.

Os conflitos políticos dentro do parlamento não se limitam a questões de natureza ideológica. Por conta do intrincado modelo institucional brasileiro, que combina presidencialismo com representação proporcional de lista aberta, sabemos que presidentes eleitos não dispõem de maioria parlamentar e precisam, por conta disso, construir coalizões com outros partidos que podem ser ou não homogêneas do ponto de vista ideológico (Limongi e Figueiredo, 2017). Desse modo, um conflito típico que emerge no jogo parlamentar é o embate entre partidos governistas e oposicionistas. Para analisar o conflito sob esse prisma, recorreremos a lista de coalizões governamentais apresentada por Figueiredo (2007), cujos dados serão combinados com a lista de representações realizadas pelos partidos junto ao CEDP⁴.

O resultado demonstra que 103 das 167 (62%) representações

⁴ A professora Argelina Figueiredo gentilmente cedeu a lista atualizada de todas as coalizações governistas.

ocorreram entre partidos da coalizão de governo e partidos de oposição, isto é, na maioria dos casos o CEDP foi acionado por partidos da coalizão governista contra partidos da oposição ou por partidos oposicionistas contra governistas. Esses resultados apontam que os partidos políticos no âmbito do CEDP têm preferência em representar contra deputados ligados a partidos que são seus adversários sob a perspectiva base governista *versus* oposição, vale dizer, é possível inferir que os principais alvos dos partidos que integram a coalizão de governo são deputados que integram os partidos da oposição.

No entanto, há acentuada diferença de comportamento entre esses dois blocos de atores (Tabela 2). Nota-se que o conflito interno dentro do grupo governista é maior do que o conflito interno no bloco oposicionista. Dentre os partidos que integram a base aliada do governo, 46% das representações apresentadas podem ser caracterizadas como “fogo amigo”, isto é, envolveram partidos que supostamente eram aliados. Por outro lado, a oposição se comporta mais “fiel” entre si, privilegiando em 75% dos casos representar contra membros governistas. Por fim, a Mesa Diretora da Câmara prioriza parlamentares governistas em quase 70% das vezes, comportamento que merece ser melhor compreendido, visto que a presidência da Casa tende a ser historicamente um representante aliado do poder executivo, com óbvias exceções, como quando Eduardo Cunha (PMDB) era oponente declarado da ex-presidente Dilma Rousseff (PT).

Tabela 2. Conflito entre coalizão de governo e oposicionista no CEDP

Autor da Representação	Representado		Total
	Governo	Oposição	
Governo	46,2%	53,8%	100,00%
Oposição	74,8%	25,2%	100,00%
Mesa Diretora	63,6%	36,4%	100,00%
Total	68,9%	31,1%	100,00%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Os dados demonstrados acima apresentam evidências de que muitas vezes as representações nos conselhos de ética podem levar em conta critérios que não o interesse público, isto é, a investigação e punição de deputados por violação ética, mas sim interesses políticos particulares e conjunturais. A robustez dos números (62% das ocorrências) pode

indicar que o comportamento político dos partidos no CEDP é pautado por questões outras que não apenas o interesse público, interesse no qual devem se guiar os agentes públicos no exercício de suas funções.

5 Deputados integrantes do CEDP: como votam

A apresentação de representações contra parlamentares é a primeira etapa do processo de cassação de um mandato parlamentar. O conflito de interesses pode novamente se manifestar dentro do Conselho de Ética no momento de apreciação dos processos. Basicamente, os parlamentares podem arquivar os processos, absolver ou aprovar algum tipo de penalidade que vai da censura verbal até o acolhimento total com a recomendação da perda de mandato. Esta seção tem por objetivo analisar a votação dos parlamentares exclusivamente nas 22 situações em que houve a aprovação a aprovação do parecer pela perda do mandato (ver Tabela 2 acima). Desse total, seis foram aprovadas por unanimidade e 16 por maioria absoluta dos votos. Infelizmente, conseguimos levantar a votação individual de apenas 15 processos dos quais três foram aprovados por unanimidade e 12 por maioria absoluta.

A primeira situação a ser analisada é a que ocorre quando um deputado membro do CEDP se depara com o julgamento de um colega do próprio partido. Situações do tipo, no entanto, são raras de acontecer na prática. Dos 232 votos catalogados no estudo, em apenas 17 os parlamentares precisaram se posicionar contra ou a favor parlamentares do mesmo partido. Desse total, somente quatro votaram a favor da cassação de mandato: Cesar Colnago (PSDB-ES) e Izalci (PSDB-DF) votaram favoravelmente à cassação de Carlos Alberto Leréia (PSDB-MA) e Gustavo Fruet (PMDB-PR) e Alberto Filho (PMDB-MA) votaram contrários contra a André Luiz (PMDB-RJ) e Eduardo Cunha (PMDB-RJ), respectivamente.

Em algumas outras situações, o único voto dissonante da condenação vem justamente do membro do CEDP que pertencia ao mesmo partido do deputado representado, como no caso da Rep. 48/2005 na qual o CEDP decidiu por dez votos a um favoravelmente ao parecer que sugeriu a perda do mandato do deputado Josias Gomes (PT-AC), sendo o único voto pela absolvição proferido pela deputada Neyde Aparecida (PT-GO). O PT é, neste caso, um partido disciplinado na hora de proteger os membros de seus partidos. Dos seis votos de deputados do PT em processos contra

deputados do PT, todos foram favoráveis ao arquivamento da representação.

A segunda situação potencialmente geradora de conflito de interesses ocorre quando um deputado membro do CEDP se depara com o julgamento de deputado cujo partido encontra-se ideologicamente na mesma posição que o partido do seu julgador. Os resultados encontrados não sugerem haver fortes conflitos de interesse (Tabela 3). Os políticos de direita votaram para condenar políticos de direita em 79% das ocasiões e votaram para condenar políticos de esquerda em 72% das vezes. Os políticos de esquerda se mostraram mais rigorosos. Estes votaram pela cassação de mandato de políticos de direita em 87% dos casos e contra políticos também de esquerda o percentual caiu para 71%. No entanto, em ambas as situações, nota-se que a ampla maioria, seja de esquerda ou direita, votou favorável ao parecer pela perda do mandato.

Tabela 3. Padrão de votações entre coalizão governista *versus* oposição

Ideologia do membro do CEDP	Ideologia do Representado	Votação		Total
		Procedente	Improcedente	
Centro	Centro	50,0%	50,0%	100,0%
	Direita	84,2%	15,8%	100,0%
	Esquerda	93,8%	6,3%	100,0%
	Total	84,6%	15,4%	100,0%
Direita	Centro	64,7%	35,3%	100,0%
	Direita	79,1%	20,9%	100,0%
	Esquerda	71,8%	28,2%	100,0%
Esquerda	Total	74,8%	25,2%	100,0%
	Centro	100,0%	0,0%	100,0%
	Direita	86,5%	13,5%	100,0%
	Esquerda	70,8%	29,2%	100,0%
	Total	82,9%	17,1%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Por fim, a terceira situação potencialmente fonte de conflitos de interesses ocorre quando um deputado membro do CEDP se depara com o julgamento de um deputado integrante da mesma coalizção parlamentar. Novamente, o conflito de interesses tem potencial para se manifestar no momento em que deputados da base governista precisam julgar deputados que também são da base governista e opositoristas precisam julgar opositoristas. É possível observar que o conflito no interior da coalizção

governista é intenso. Nas situações em que os governistas estiveram diante de um colega de coalizão, em 74% das vezes os votos foram favoráveis à cassação do mandato e em somente 26% os votos foram pela absolvição. Embora os percentuais de votação pela condenação de opositoristas seja até superior (81%), os números encontrados colocam em xeque a ideia de que o vínculo de pertencimento à base de sustentação do poder executivo serve como anteparo para inocentar políticos que respondem a processos no Conselho de Ética (Tabela 4).

Tabela 4. Padrão de votações entre coalizão governista *versus* oposição

Membro do CEDP	Representado	Votação		Total
		Procedente	Improcedente	
Governo	Governo	71,4%	28,6%	100,0%
	Oposição	80,6%	19,4%	100,0%
	Total	73,6%	26,4%	100,0%
Oposição	Governo	90,9%	9,1%	100,0%
	Oposição	69,2%	30,8%	100,0%
	Total	85,4%	14,6%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Quando voltamos o olhar para o possível conflito de interesses entre os parlamentares que não integram a coalização de governo, vemos um panorama um pouco diferente. Deputados da oposição votam pela condenação de membros da base governista em 91% das vezes, porém esse percentual cai para 70% quando parlamentares da oposição julgam colegas que também são da oposição.

6 Conclusões

O presente artigo teve por objetivo verificar a ocorrência de conflito de interesses no âmbito do CEDP, mas também trazer o tema ao Brasil, convidando ao debate sobre os nossos próprios modelos de órgãos fiscalizadores da ética parlamentar. Os resultados apontam para situações distintas quando o foco de apreciação evolui da apresentação das representações para o processo de votação.

Na análise das 167 representações feitas contra parlamentares no CEDP entre 2001 e 2019, observou-se que houve uma tendência em

preservar aliados e atacar adversários políticos. Primeiro, verificou-se que deputados não costumam representar contra colegas do próprio partido. Essa situação foi verificada apenas uma vez, quando o PSL representou contra a deputada Carla Zambelli (PSL-SP). Segundo, as representações seguem padrão de conflito entre grupos ideológicos ou blocos parlamentares. Partidos de esquerda tendem a representar mais contra partidos de direita e partidos de direita contra partidos de esquerda. Do mesmo modo, boa parte das representações segue linha de conflito entre governo e oposição.

Quando objeto de análise se voltou para o processo no interior do CEDP, foi possível observar uma realidade um pouco diferente. Os parlamentares dos mesmos partidos seguiram protegendo uns aos outros. Em apenas quatro ocasiões, deputados votaram favoráveis ao parecer do relator pela perda do mandato de um membro do mesmo partido. Na maior parte das vezes, o único voto destoante na condenação vinha justamente de um parlamentar do mesmo partido, como foi o caso no processo de condenação do ex-ministro e ex-deputado José Dirceu (PT-SP), que obteve o voto de apoio de sua colega de partido Ângela Guadagnin (PT-SP).

Por outro lado, a hipótese do conflito de interesses não ficou evidente quando o processo de votação foi realizado a partir dos grupos ideológicos e dos blocos parlamentares. Nesses dois casos, parlamentares de direita e de esquerda votaram majoritariamente pela condenação de deputados do mesmo eixo ideológico, assim como parlamentares do campo governista não pouparam os colegas com quem dividiam o apoio ao governo. Esses dois resultados podem ser reflexo da decisão de analisar apenas os processos que resultaram na aprovação do parecer pela perda de mandato ou pode significar que outras variáveis, não observadas neste estudo, podem ter mais força para explicar comportamentos, como o olhar vigilante da imprensa e a pressão da opinião pública.

Em todo caso, os dados apresentados neste artigo lançam luz sobre um problema pouco explorado na Ciência Política brasileira e colocam em discussão o modelo brasileiro de fiscalização e julgamento da ética e decoro parlamentar. Longe de esgotar o tema, espera-se que este artigo sirva para estimular o debate e possa auxiliar o aperfeiçoamento das instituições públicas brasileiras.

Referências

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel *et al.* **¿Parlamentos abiertos? Análisis comparado de la probidad y transparencia parlamentaria en América Latina.** Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2013.
- ARAGÃO, João Carlos Medeiros de. **Ética e Decoro Parlamentar no Brasil e nos EUA: Integração dos Instrumentos de Controle para Mudança Social.** Dissertação de mestrado em Relações Internacionais. UniCEUB, Brasília-DF, 2005.
- CAVALHEIRO, Adriana Maria Dias Godoy. **O poder coercitivo do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados.** Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, 2007.
- CHÊNE, Marie. **Parliamentary Ethics Committees.** Transparência Internacional, Anti-corruption helpdesk, 2016.
- DAVID-BARRETT, Elizabeth. **Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians.** Warsaw, Polônia: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Escritório para Insituições Democráticas e Direitos Humanos (ODIHR), 2012.
- DIAS, Marcia Ribeiro; MENEZES, Daiane Boelhouver; FERREIRA, Geison da Cunha. **A quem serve o Graal?: Um estudo sobre a classificação ideológica dos partidos políticos através de seus projetos de lei na Alergs (2003 a 2006).** *Civitas*, v. 12, n. 2, p. 209-235, 2012.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Coalition government in the Brazilian Democracy.** *Brazilian Political Science Review*, vol. 1, n. 2, p. 182-216, 2007.
- HERNÁNDEZ, Marcela Galvis. **Comisión y Código de Ética del Congresista: 10 años de enseñanzas.** Universidad de los Andes, 2003.
- LEONE, Jacopo. **Codes of conduct for national parliaments and their role in promoting integrity: an assessment.** Warsaw, Polônia: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Global Anti-Corruption & Integrity Forum, 2017.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **A Crise atual e o debate institucional.** *Novos Estudos*, vol. 36, n. 3, p. 78-97, 2017.
- MACIEL, Ana Paula Brito; ALARCON, Anderson de Oliveira;

GIMENES, Éder Rodrigo. **Partidos políticos e espectro ideológico: Parlamentares, especialistas, esquerda e direita no Brasil.** *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 8, n. 3, p. 72-88, 2017.

MADEIRA, Rafael Machado; TAROUCO, Gabriela. **Esquerda e direita no Brasil: uma análise conceitual.** In: 33º Encontro Anual da Anpocs, 2009, Caxambu-MG. *Anais do 33º Encontro Anual da Anpocs*, 2009.

MADEIRA, Rafael Machado; TAROUCO, Gabriela. **Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey.** *Civitas*, v. 15, n. 1, p. 24-39, 2015.

MASKELL, Jack; PETERSEN, Eric. **“Independent” Legislative Commission or Office for Ethics and/or Lobbying.** Congressional Research Service, 2008.

POWER, Greg. **Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct: a guide for parliamentarians.** Global Organization of Parliamentarians Against Corruption (GOPAC), 2010.

POWER, T.; ZUCCO Jr., C. **Estimating ideology of brazilian legislative parties, 1990–2005: a research communication.** *Latin American Research Review*, v. 44, n. 1, p. 218-246, 2009.

POWER, T.; ZUCCO Jr., C. **Fragmentation Without Cleavages? Endogenous Fractionalization in the Brazilian Party System.** Forthcoming in *Comparative Politics*, 2019.

THOMPSON, Dennis F. **Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption.** Washington D. C: Brookings Institution Press, 1995.

THOMPSON, Dennis F. **Overcoming the Conflict of Interest in Congressional Ethics.** Washington, D.C: Harvard University. Woodrow Wilson International Center, 2007.

O PARTIDO MILITAR NO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

Ana Penido¹
Suzeley Kalil²

Resumo: Objetiva-se aqui discutir como o sistema político impacta, e é impactado, pelo Partido Militar. Busca-se perceber como a presença de um partido militar desestabiliza as instituições e o sistema, assim como discutir como este impacta na organização daquele. Parte-se do pressuposto da existência explícita do Partido Militar atuando no interior do governo Bolsonaro, aproveitando-se das brechas existentes no sistema político brasileiro. Uma hipótese discutida é que, para conquistar a hegemonia no governo, o sistema político imporá ao Partido Militar a composição com segmentos mais amplos, como o Partido Fardado. Metodologicamente, combina-se a discussão teórica com a análise empírica. Duas são as principais conclusões: o Partido Militar militariza o sistema político e mantém relação de forte hegemonia sobre o Partido Fardado.

Palavra-chave: Sistema Político; Partido Militar; Partido Fardado; Forças Armadas; Militarização

Abstract: The objective here is to discuss how the political system impacts, and is impacted, by the Military Party. It seeks to understand how the presence of a military party destabilizes the institutions and the system, as well as to discuss how it impacts on the organization of that system. It starts from the assumption of the explicit existence of the Military Party acting within the Bolsonaro government, taking advantage of the loopholes existing in the Brazilian political system. One hypothesis discussed is that, in order to achieve hegemony in the government, the political system would impose on the Military Party the composition with broader segments, such as the Fardado Party. Methodologically,

- 1 Bolsista Capes de pós doutorado do Programa San Tiago Dantas (UNESP - Unicamp - PUC-SP); pesquisadora do Grupo de Estudos em Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e do Instituto Tricontinental de Pesquisa Social; e-mail: ana.penido@unesp.br; ORCID: 0000-0003-0110-4840.
- 2 Professora do Programa de Pós-Graduação Interinstitucional 'San Tiago Dantas' e da FCHS-UNESP, campus de Franca; bolsista Pq-2, CNPq e pesquisadora do Grupo de Estudos em Defesa e Segurança Internacional (GEDES); e-mail: suzeley.kalil@unesp.br; ORCID: 0000-0003-0354-9675.

theoretical discussion is combined with empirical analysis. There are two main conclusions: the Military Party militarizes the political system and maintains a strong hegemonic relationship over the Uniformed Party.

Keywords: Political system; Military Party; Uniformed Party; Armed forces; Militarization

Resumen: El objetivo aquí es discutir cómo el sistema político impacta y es impactado por el Partido Militar. Se busca comprender cómo la presencia de un partido militar desestabiliza las instituciones y el sistema, así como discutir cómo impacta en la organización de ese sistema. Se parte del supuesto de la existencia explícita del Partido Militar actuando dentro del gobierno de Bolsonaro, aprovechando las lagunas existentes en el sistema político brasileño. Una hipótesis discutida es que, para lograr la hegemonía en el gobierno, el sistema político impondría al Partido Militar la composición con segmentos más amplios, como el Partido Fardado. Metodológicamente, la discusión teórica se combina con el análisis empírico. Hay dos conclusiones principales: el Partido Militar militariza el sistema político y mantiene una fuerte relación hegemónica sobre el Partido Uniformado.

Palabras clave: Sistema político; Partido Militar; Partido Uniformado; Fuerzas Armadas; Militarización

1 Introdução

Existe ampla literatura das relações civis-militares que coloca no centro das suas reflexões a questão da participação política das forças armadas e do controle civil sobre as Instituições militares. Essa literatura foca momentos corriqueiros da participação política militar, sob diversas formas e dimensões, sendo a mais estrondosa os golpes de estado³. Nesse texto o objetivo é compreender uma forma dessa participação, aquela que ocorre cotidianamente, através da construção e atuação do que aqui chamamos Partido Militar em sua relação com o sistema político brasileiro. O termo partido militar tornou-se corrente para tratar a política brasileira, justamente por causa do grande número de membros oriundos das forças armadas (FA) presentes no atual governo federal. Tal partido é visto como o grande sustentáculo do governo, dado o número de cargos

³ Importa sublinhar que golpe de estado não é excepcional, pois segundo o levantamento de Luttwack (1991, p.181-199), no terceiro quarto do século XX, ocorreram quase 400 golpes de Estado envolvendo militares.

ocupados por militares no Executivo. Isso significa que o afaçador do atual governo são FA, pois, conforme determina a Lei 6.880 de 1980, o Estatuto dos Militares, apenas com autorização do Alto Comando Militar é que militares podem assumir cargos. Seu fluxo para o governo foi tão intenso que, ao final de 2019, foram publicados o decreto 10.171 e o despacho do Ministério da Defesa de número 29, ambos reforçando o poder dos comandos e regulamentando as modificações na carreira daqueles militares que ocupavam cargos, empregos ou funções de natureza civil.

Reconhecer segmentos militares atuando como um Partido não implica, todavia, em institucionalizá-lo no Tribunal Superior Eleitoral⁴, mas sim identificar o Partido Militar como mais um participante do jogo político, atuando proativamente orientado por interesses particulares e corporativos das FA ou parte delas. Dois autores trataram do assunto com profundidade para discutir o caso brasileiro, Oliveiros Ferreira (1988; 2000; 2007) e Alain Rouquié (1990). Entretanto, os autores empregam o termo de maneira distinta, algo que exploramos em outro texto. Em uma breve retomada, Ferreira (1990) argumenta que o Partido Militar⁵ não é algo formal para a disputa de eleições, é sim uma organização temporária, cuja atuação é percebida em momentos de tensão interna às FA ou de desencontro entre a instituição e o governo. Nessas situações, se revela um centro aglutinador político no qual as discussões processam-se para construir um discurso coletivo, mas esse centro não tem autoridade sobre o conjunto militar. Nos momentos de intervenção política, quem atua é o Partido, conduzido por um totem, que é alguém de carisma e alta hierarquia capaz de exigir, em nome da disciplina, que o conjunto militar o siga, se necessário, invocando a ética ou o espírito de corpo militar. Por

4 Registre-se que existe movimentação antiga nesse sentido, partindo de um conjunto de policiais militares que tenta, sem sucesso, registrar formalmente um partido com o nome de Partido Militar Brasileiro <https://aopm.com.br/partido-militar-brasileiro-contagem-regressiva/>. Como será visto ainda neste texto, policiais e outras forças de segurança compõem o que chamamos 'Partido Fardado'.

5 Ferreira não utiliza o termo Partido Militar, mas sim "Partido Fardado" (que aqui empregamos para definir outra categoria de análise) ou "Partido da Ordem" – aqui avaliando que a evolução política no Brasil está marcada pelo embate entre 'ordem' (patrimonial) e 'revolução' (burguesa) – ou ainda "Ponto", neste caso sublinhando a característica burocrática da instituição militar, especialmente quando contrasta seu papel frente à "Banca", que representaria os interesses das classes dominantes. Segundo o autor, os momentos de maior presença de tal partido na política brasileira acontecem quando há uma espécie de 'empate' entre os interesses das classes no assalto ao Estado, ou quando os interesses da 'classe militar' divergem dos da classe dominante – o que aconteceu apenas uma vez, na abolição da escravatura. Dos diferentes textos, consulte-se especialmente os capítulos iniciais de Ferreira, 2007.

sua vez, na coleção organizada por Rouquié (1990) o termo aparece no plural: Partidos Militares. Isso porque os autores enfatizam que as FA não são um ator monolítico, mostrando como a política penetra no aparelho militar e vice-versa. Para o autor, os partidos militares são organizados para que militares possam agir na sociedade civil e lutar pelo poder no interior das FA, ao mesmo tempo em que os chefes militares buscam unificar o programa para atuação mais ampla (Rouquié, 1990, p. 13). Há, portanto, uma tensão permanente entre as tendências políticas organizadas no seio do Exército e a própria instituição. Os projetos do Partido Militar são realizados quando coincidem com a opinião de certos setores da sociedade. Assim, na análise capitaneada por Rouquié, os Partidos Militares têm organicidade e permanência.

Aqui entende-se que o Partido Militar une as diferentes vontades individuais em um discurso coletivo partidário fortemente ideológico e, para isso, cuida da educação política dos seus quadros. Não é monolítico, ou homogêneo, mas é bastante coeso ideologicamente. O partido representa os interesses corporativos das FA, priorizando políticas públicas e a ocupação de cargos pela sua própria base, mas também participa de eleições e interpreta a Constituição segundo seus interesses, desejando massificar na sociedade seus entendimentos sobre o país. Seu núcleo duro é permanente, e não ocasional ou reflexo de regimes políticos, sendo responsável por estabelecer alianças e fazer articulações políticas que, em algum momento, aumentam seu poder. Seus aliados principais, e a ele subordinados, pertencem ao Partido Fardado. A estrutura organizativa do Partido Militar repete a das FA, baseada na hierarquia e disciplina, e se aproveita de estruturas estatais para o seu funcionamento. Por isso, é um partido com alta disciplina partidária e processos decisórios simples e hierarquizados. Oficiais superiores já na reserva desfrutam de especial protagonismo por deterem maior liberdade de ação. E, diferente de qualquer outro partido político, o Partido Militar mantém relações diretas com a força das armas.⁶ Objetiva-se neste texto, portanto, compreender como o Partido Militar impacta o sistema político e é por este impactado. Diferencia-se os termos Partido Militar de Partido Fardado para também dissociar os membros pertencentes às forças armadas daqueles das demais forças de segurança, uma vez que ambos são fardados⁷.

6 Em outros textos, desenvolvemos mais extensamente o conceito.

7 Com o fito tornar mais clara a exposição, os termos 'militar' e 'castrense' será utilizado exclusivamente para fazer referência às FA e seus membros. Quando se tratar de policiais,

Para alcançar os objetivos, adotaremos dois procedimentos *metodológicos*: a revisão bibliográfica e a pesquisa empírica. A primeira oferecerá os fundamentos teóricos substanciais ao estudo, permitindo uma interação entre perspectivas já estabelecidas e as em desenvolvimento, apoiando o debate proposto. Realizaremos a avaliação dos posicionamentos teóricos através de um procedimento técnico de análise textual, temática e interpretativa. A abordagem textual proporcionará a compreensão dos instrumentos de expressão usados pelos autores; em seguida, através da análise temática, compreenderemos a mensagem global veiculada para que, a partir desta percepção objetiva, seja possível a adoção de uma atividade de interpretação dos enunciados, o que viabiliza a análise crítica almejada.

Este texto está organizado em três seções. Na primeira, apresenta-se sucintamente organização atual do sistema político brasileiro. Depois, discute-se os impactos do Partido Militar sobre o sistema político, notadamente sobre sua militarização. Em seguida, enseja-se o movimento inverso, explorando como o Partido Militar é impactado pelo sistema político. Ao longo da análise, dar-se-á especial atenção a como o Partido Militar forma coalizões, particularmente com membros do Partido Fardado.

2 Panorama do Sistema Político Brasileiro

Para Urbani (In Bobbio, 1998, p. 1163), o sistema político é um “conjunto de instituições, grupos ou processos políticos caracterizados por um certo grau de interdependência recíproca”. Assim, o estudo pode ter como objeto cada membro do sistema e as relações entre eles, oferecendo uma explicação geral de como funcionam e identificando “fatores perturbadores”, como o Partido Militar que aqui discute-se.

Desde 2000, a maioria dos estudiosos apontava a América Latina como lugar de consistente amadurecimento e consolidação da democracia (Bruneau e Tholefson, 2014; Pion-Berlin, 2013). Os golpes de diversas naturezas ocorridos nos últimos anos, alguns com explícita participação das FA, como na Bolívia, colocaram em xeque estas posições. Em contrapartida, também eram recorrentes as afirmativas de que ninguém lutaria pela democracia. Na realidade, em quase todos os países ocorreram

ainda que militares, será informado este aspecto. Isso é importante também para estabelecer as diferenças na presença e atuação na política do Partido Militar e do Partido Fardado, como aqui definimos.

manifestações nesse sentido⁸; não necessariamente em defesa de uma democracia jurídica e processual, mas pela realização das promessas de democratização social e ampliação da participação na política. Os dois principais sentimentos que influenciam a descrença na democracia formal são a desconfiança nos políticos e nos partidos. Entretanto, também interferem, em menor ou maior grau, outras ausências e sentimentos que compõe um enorme conjunto de questões, que vão desde o sentimento de impotência frente ao poder econômico até ausência de ideologias, conjunto este que caracteriza a crise da democracia atual (OEA, 2008).

Um dos seus elementos da crise é o baixo poder dos partidos políticos, cuja ineficiência em apresentarem-se como canais de comunicação para a população alimentou a insatisfação não apenas com a política, mas com o próprio Estado. Cresceu um discurso de ódio aos políticos “tradicionais” e à própria política, como se fosse possível despojar-se dela. Soma-se a isso a inoperância de diversas instituições para responder às variadas demandas sociais com agilidade.

Nessa direção, Mainwaring (1991) traz uma caracterização do sistema político brasileiro, e dos impactos que a sua organização tem nos partidos políticos. Basicamente, argumenta que o sistema eleitoral brasileiro reforça o comportamento individualista dos políticos e mina os esforços para a construção de partidos políticos mais efetivos, com fidelidade e disciplina partidária, elencando alguns motivos para isso: 1) o poder no sistema político está concentrado no Executivo, cujas eleições são em formato majoritário. Nas eleições proporcionais para o Legislativo, os estados e o Distrito Federal são o colégio eleitoral; 2) as eleições proporcionais são marcadas pela desproporcionalidade, pois os estados menos populosos, e também mais pobres, são super representados; 3) o Brasil adota o sistema de lista aberta, no qual os candidatos individuais são fortalecidos em detrimento dos partidos. Por exemplo, é possível encontrar candidatos que não conseguiram se eleger mesmo somando mais votos do que um candidato eleito de outro partido; 4) podem ser apresentados um grande número de candidatos para concorrer a uma mesma cadeira, o que reduz o controle partidário sobre os eleitos, despolitiza o eleitorado e aumenta a força dos indivíduos eleitos; 5) os representantes eleitos podem

8 Na América do Sul, houve expressivas manifestações em cinco países (recorde em 2019); repetindo a agitação que atingiu todo globo. <https://thetricontinental.org/pt-pt/nuestra-america-latina-e-caribenha-entre-a-ofensiva-neoliberal-conservadora-e-as-novas-resistencias/>. Consultado em 29/03/21.

mudar de partido praticamente de forma livre, o que amplia a falta de disciplina e coesão partidárias; 6) essa autonomia começa ainda durante as eleições, pois nos partidos amplos, a competição entre os candidatos do mesmo partido é até maior que no ambiente externo.

O sistema brasileiro é um dos mais fragmentados do mundo: são 33 partidos políticos registrados, dos quais 24 estão representados no Parlamento (apenas 15 tem senadores)⁹, tendo durante o último processo eleitoral, em 2018, 21 pré-candidatos à Presidência da República. Essa proliferação partidária é parcialmente responsável pelo “presidencialismo de coalizão”, pois embora o presidente seja eleito diretamente, ele precisa formar maiorias parlamentares para governar (Abranches, 1998). O “presidencialismo de coalizão” é um sintoma, não a causa do problema. É resultado, entre outros fatores, do desenho a ele dado pela Constituição de 1988, que tem fortes traços parlamentaristas, mas adotou o sistema presidencialista de governo: a responsabilidade pelas decisões e implementação de políticas públicas é do Executivo (presidente da República) enquanto a autorização e controle destas, inclusive orçamentário, recai sobre o Legislativo (Parlamento)¹⁰. Outra característica do sistema político brasileiro que é sua alta penetrabilidade pelas diversas forças do poder econômico. Isso fez com que, durante toda a história do país, relações espúrias fossem firmadas entre poder público e os interesses privados. Embora não sejam novas, as denúncias de corrupção vêm sendo divulgadas mais ostensivamente pela imprensa e alimentaram o sentimento da inoperância do sistema político – de que “todo partido e/ou político é igual” – que, somada à cultura personalista – a busca por ‘salvadores’ – prevalecente, abre caminho para aqueles que se apresentam como *outsiders* do sistema¹¹. Em resumo, seguindo o modelo de Maiwaring (1991), o sistema político brasileiro congrega todas as características para

9 O caso do PSL, um partido nanico até 2018, é ilustrativo da concentração de poder eleitoral nas candidaturas majoritárias, especialmente do Executivo. Hoje o PSL, partido do eleito à presidência da República, Bolsonaro, hoje sem partido, detém a maior bancada na Câmara dos Deputados: 53 cadeiras, seguido pelo PT, com 52 cadeiras, sigla do candidato Fernando Haddad, que foi ao segundo turno do pleito de 2018. Cf. <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-atual>, consultado em 29/03/21.

10 O exemplo atual é o fato de Bolsonaro ter abdicado do partido e continuar exercendo a Presidência – uma excecência da legislação brasileira. A necessidade de maiorias para aprovar seus projetos não é, por sua vez, notada pela população, que não vê responsabilidade dos parlamentares na solução dos conflitos ou problemas.

11 Prova foi dada pela própria candidatura de Bolsonaro: embora por 30 anos inexpressivo deputado, apresentou-se como ‘o novo’, capaz de derrotar os “corruptos” e “ineptos” que até então governavam.

ser falho, minando as bases de construção de partidos políticos, essenciais à democracia. É um sistema político individualista, fragmentado, de representação distorcida, frouxo na disciplina partidária e desequilibrado do ponto de vista das responsabilidades do Parlamento e do Presidente.

3 Os impactos do Partido Militar no sistema político

Em entrevista dada a Portela (2020)¹², Aarão Reis chama a atenção para alguns acontecimentos que, somados à tradição autoritária vigente no Brasil, possibilitaram a atual ampliação da influência política do Partido Militar. No que ele chama de ‘conjuntura longa’ (após 1985), aponta para um ressentimento geral do eleitorado contra as elites, um descontentamento com as promessas da democracia meramente eleitoral que se consolidou após a transição do regime autoritário. Tais sentimentos foram amalgamados pela Lava Jato e levaram ao punitivismo jurídico e ao antipetismo político. Na conjuntura curta (desde 2018), pontua a falta de compreensão dos setores reformistas, especialmente do PT, para as ‘novas’ pautas das classes populares, representadas pela falta de segurança e pelas práticas de corrupção.

Utilizando a categoria conjuntura longa, importa avaliar como o processo constituinte de 1987-1988 contribui para a manutenção de aspectos militarizados das leis e da prática política (Moraes, 1987). No que se refere às FA, pode-se perceber, com Mathias e Guzzi (2010), o crescimento da autonomia militar, pois elas são definidas (Art. 142) como instituições nacionais e permanentes, garantidoras da lei e da ordem, da defesa do país e dos poderes constitucionais. Cria-se um ‘trilema’ para FA: não sabem se são operadores da defesa, políticos ou polícia, atuando do “alfinete ao foguete” (Penido; Mathias, 2021).

Uma das principais explicações para a manutenção do aspecto militarizado na Constituição de 1988 deve-se às características da transição entre o período militar e o governo dos civis. Para o caso brasileiro, entendemos apropriado a expressão ‘transição transada’, indicando que “um regime autoritário inicia a transição estabelecendo certos limites às mudanças políticas e permanecendo como uma força eleitoral relativamente significativa durante a transição” (Share e Mainwaring, 1986, p. 88). A transação seria, portanto, a negociação ocorrida entre as elites autoritárias

¹² Disponível em: <http://marcozero.org/entrevista-daniel-aarao-reis>. Consultado em: 02/04/21.

e a oposição consentida, a partir da iniciativa dos primeiros e sob controle estrito dos militares no governo para estabelecer as bases do novo regime.

Relativamente à construção da democracia, inclusive social, é evidente os avanços pela Constituição de 1988. Com ela inaugurou-se um novo ciclo no processo de construção de um regime de grande participação popular. Porém, como todo processo, este não é linear e, do ponto de vista da presença militar na política, houve um paulatino retraimento, especialmente numérico, destes na burocracia. Entretanto, como hoje se vê, não se criaram mecanismos de afastamento real, o que redundou no grande número de membros das FA no governo de turno. Trata-se de um novo ciclo no processo de militarização do sistema, em que uma Instituição apartada da sociedade desenvolveu valores próprios que considera superiores aos demais, e pode desejar impô-los ao conjunto (Finer, 2002).

Inspirando-nos em Mathias (2004, pp. 14-15), a militarização acontece em cinco dimensões, cada uma representando uma forma de penetração militar no aparelho de Estado. A primeira, e mais visível, é a presença física das forças de segurança nas ruas das cidades, contando com contingentes das FA, polícias civis e militares, guardas municipais (cada vez mais armadas) e mesmo uma enorme rede de segurança privada.

Uma segunda dimensão da militarização é a ocupação de cargos no sistema político, sejam eles de forma eletiva ou por indicação. Esta presença cria uma correia na qual os interesses militares são transmitidos para todo o sistema político. No caso brasileiro, a cada levantamento feito sobre o governo Bolsonaro, cresce o número de militares em cargos comissionados e autarquias/empresas públicas. No caso daqueles que concorrem a cargos eletivos, registram nas cédulas seu nome acompanhado da patente, como se esta outorgasse um atestado de confiabilidade. Exemplo de quando os interesses militares são transmitidos para o sistema foi recentemente oferecido pela reforma na previdência militar. Diferente da reforma civil, que foi bastante discutida e impôs perdas significativas para o conjunto da sociedade (funcionários públicos e privados), a reforma para o setor militar foi elaborada dentro do Ministério da Defesa e enviada para o Congresso, sem discussão sequer com os representantes da população.

Uma terceira forma de militarização do sistema político é transpor doutrinas formuladas pelos militares para outros ambientes, através de políticas governamentais. É isso que historicamente ocorre na área de segurança pública, na qual a doutrina do inimigo interno orienta as

polícias militares. Com o inimigo interno sendo identificado pelas forças de segurança como o pobre, periférico e normalmente preto, a militarização aumenta a punibilidade dos pobres, a população carcerária e a vigilância eletrônica. Nas grandes cidades, sistemas de monitoramento e vigilância por câmeras funcionam 24 horas e cobrem a quase totalidade dos espaços públicos, e até mesmo alguns privados. São extensões da guerra por outros meios. Uma guerra que já é travada há muito tempo e que tem como único resultado, além das mortes nas periferias, a sua própria reprodução, pois trata os sintomas, e não a crise de segurança pública (Penido; Stédile, 2021).

Uma quarta maneira é transferir valores castrenses para a administração, impondo um determinado *ethos*. Nisso consiste a proposta de militarização das escolas, com valores de ordem, valorização das matemáticas, conservadorismo comportamental e outros. Com algumas ponderações, é o que ocorre também na área ambiental. As famílias, com problemas de naturezas diversas, como falta de trabalho, qualidade de moradia, tempo de convivência e muito mais, procuram respostas simples para questões complexas, como a utilização de drogas por adolescentes ou a descoberta da sexualidade. Dessa maneira, se iludem com propostas como as chamadas escolas cívico-militares (Penido; Mathias, 2021). As escolas religiosas têm, por exemplo, seus próprios códigos morais, e os conflitos internos ao ambiente escolar não deixam de existir.

Uma quinta dimensão é a de militarizar todo e qualquer problema, através da utilização das polícias ou das FA em questões que são de outras esferas do Estado, vendo por lentes militares toda e qualquer questão. Assim se combate a pobreza, a dengue, a seca, a corrupção, a pandemia... tudo como se fosse uma 'questão militar'. Num primeiro momento, pode até parecer mais barato ou mais prático, mas esse pensamento destrói a profissionalização militar e, por sua vez, a defesa nacional, enquanto mantém o Estado ineficaz, tutelado e militarizado.

Ademais, no caso dos países latino-americanos, militarizar tem ainda mais um aspecto, que é a manutenção da autonomia e de privilégios nas Constituições e leis, resultado de transições mal acabadas dos regimes autoritários. Um exemplo é o julgamento de casos de corrupção de militares pela justiça militar.

A lógica militar é binária, pautada na identificação do eu e do outro. Quando a lógica militar vai para a política, não existem mais adversários, reais ou potenciais, apenas inimigos. Conforme aponta Stanley (2019),

esta é a mesma lógica do fascismo, impondo a divisão no seio da mesma população entre um ‘nós’ e um ‘eles’. Além dessa divisão, as táticas utilizadas são semelhantes: o resgate de um passado mítico, se necessário inventando tradições; a propaganda política; o anti-intelectualismo; a irrealidade; a hierarquia; a vitimização do opressor; a política de lei e ordem; ansiedade sexual gerada pela ameaça de questionamento do patriarcado; *arbeit macht frei*¹³; e apelos à noção de pátria (STANLEY, 2019).

Cada um desses pontos ensejaria um longo debate, mas em suma, aponta-se para a construção de uma política militarizada, impregnada pelo *ethos* militar e embasada em sua ideologia, cujas ideias são justificadas por um passado mítico que respalda sua visão do presente. Nessa política, semelhante ao fascismo, os políticos (militares ou não), imbuídos desta visão de mundo, buscam manipular a compreensão da população sobre a realidade através do uso massivo de propaganda (alguns chamariam de operações psicológicas) e do anti-intelectualismo. Com isso, cria-se um estado de irrealidade, em que predominam as notícias falsas, que apelam massivamente para ideias de lei e ordem, e diversas dicotomias como ‘nós’, cidadãos legítimos e ‘eles’, uma ameaça a nossa existência.

4 Os impactos do Sistema Político no Partido Militar

Todos os partidos políticos são conformados, ao mesmo tempo que conformam, o sistema político. Porém, pela sua natureza, o Partido Militar é externo a esta arquitetura maior¹⁴, daí aqui falarmos em impactado em maior ou menor grau pelas características do sistema político brasileiro. Explora-se nesse momento algumas dessas adaptações. A primeira, e contínua ao longo da história, é o desejo de transferir suas próprias medidas para todas as instituições. No Brasil, mesmo durante o regime autoritário, o Partido Militar teve o cuidado de construir uma roupagem de legalidade para as suas atividades, ou criou uma nova legalidade quando a anterior já

13 Os portões de Auschwitz e Buchenwald exibiam o slogan ARBEIT MACHT FREI – o trabalho liberta”. Para os fascistas, “a dicotomia ‘trabalho duro’ versus ‘preguiça’ está, como ‘cumpridores da lei’ versus ‘criminoso’, no cerne da divisão fascista entre ‘nós’ e ‘eles’” (2019, p. 153-155). Destaque-se que o brasileiro, especialmente o negro liberto, sempre foi descrito como ‘preguiçoso’ ou ‘vagabundo’, como incorporado por Macunaíma.

14 Uma imagem que possivelmente ajuda a visualizar este ponto é a construção de uma casa: ela é feita para abrigar a família em um determinado momento. Com o passar do tempo, às vezes é necessário fazer uma nova construção, reformando a ideia original. É o que conhecemos como ‘puxadinho’: ele faz parte da casa, mas lhe é externo; ele cumpre com necessidades daqueles que ali vivem, mas sempre é um apêndice que não se encaixa perfeitamente no desenho original; ainda que a família o utilize, pensa sempre em como se livrar dele.

não era possível. Nos dias atuais, essa discussão surge ao redor do artigo 142 da Constituição, continuamente reinterpretado pelo Partido Militar que, com o apoio de alguns setores jurídicos representados, por exemplo, pelo jurista Ives Gandra Martins, buscam justificar uma ‘função moderadora’ constitucional para as FA, o que implica dizer que um golpe de Estado, se perpetrado pelas FA, estaria justificado legalmente. A pulverização de partidos e as listas abertas que caracterizam o sistema político brasileiro conformam o segundo impacto sobre o Partido Militar. Uma vez que a população não acredita na efetividade dos políticos e dos partidos, e tem em alta conta a Instituição FA, o partido militar se utiliza da confiança que a Instituição tem para se apresentar na arena política como um partido técnico, sem ideologia e sem corrupção. Essas características não se sustentam quando olhamos para o Partido Militar, mas diante da confusão entre o que é o partido e o que é a Instituição, o partido leva vantagem diante da opinião pública. Outra vantagem relacionada a essa é que a Instituição não precisa outorgar o direito de representação ao partido. Este, pelas atuais regras do sistema político, pode simplesmente usurpar a imagem da Instituição.

A terceira questão é que, uma vez que o Executivo predomina no sistema político brasileiro, o Partido Militar se orienta especialmente para influenciar ou coordenar essa esfera. Isso não significa que membros do partido militar não concorram a cadeiras no Legislativo ou aceitem cargos no Judiciário, mas sim que a prioridade e seus melhores quadros são direcionados para o Executivo, nisso se aproximando aos partidos de massa: o ‘puxador’ de votos, normalmente concorre aos cargos majoritários do Executivo; porém, diferente destes, o Partido Militar forma quadros de assessoria, não de concorrência no voto.

Ademais, é possível atuar no Executivo sendo apenas do Partido Militar. Caso deseje atuar no Legislativo, em virtude do nosso sistema eleitoral, o membro do partido militar precisará se filiar a uma legenda legalizada pelo TSE para lançar sua candidatura. A depender da legenda escolhida, precisará se submeter a um conjunto de regramentos dessa segunda legenda. Assim, dado que o Partido Militar não tem uma representação normatizada, ele tende a lançar seus candidatos pelas pequenas legendas fisiológicas, que colocam poucas exigências relacionadas à disciplina e fidelidade partidárias. Assim, esses quadros seriam membros de dois partidos simultaneamente, o primeiro efetivo, com ideologia, hierarquia e disciplina, o Partido Militar; e o segundo, a legenda de aluguel

escolhida entre as 33 disponíveis.

O quarto impacto pode ser encarado como “dimensão programática”. Como em outros partidos, existe uma confusão entre partido como uma parte organizada do todo, e por isso com propostas para a sociedade ampla; e como partido entendido enquanto corporação, quando os interesses dos membros da instituição são confundidos com os interesses do país. Nesse segundo caso, o partido consegue ter boas propostas para sua base eleitoral, mas não consegue ultrapassá-la de modo a construir um projeto do Brasil. Diferente da década de 1930, ou de 1960, quando os militares tinham um projeto de reformas para o país, o atual Partido Militar não tem (ou não apresentou para a sociedade) um projeto de governo e de país.

Em questões programáticas, o Partido Militar que se organizou paralelamente aos governos democráticos, é bastante semelhante ao (P) MDB, que sempre subordinou-se aos diversos programas existentes. O Partido Militar é subserviente ao governo de destruição nacional sob o comando de Bolsonaro, dessa forma se garantindo no poder de maneira a atender suas ‘bases’ eleitorais. Assim, o Partido Militar disputa nomeações no Executivo (já são milhares!), aumentos salariais, espaço na agenda presidencial, influência na imprensa, recursos para hospitais, escolas e batalhões militares, etc.

O quinto impacto do sistema político sobre o Partido militar diz respeito à necessidade de subordinação do partido às coalizões para formar maiorias capazes de levar seus projetos adiante. As alianças com os membros do Partido Fardado parecem ser feitas de bom grado, como um exercício de construção de hegemonia no terreno de atuação. Entretanto, podem não ser suficientes, e no caso do poder Executivo, que exige a formação de maiorias mais amplas, alianças passam a ser impositivas, como exemplifica a construção de uma coalização com o Centrão no atual governo, que tem um general do Partido Militar (até recentemente militar da ativa) conduzindo essas negociações.

Sobre esse ponto específico, uma das questões diz respeito à relação entre Partido Militar e Partido Fardado. Dado que as polícias sempre foram identificadas como principal base de sustentação bolsonarista, qual seria o peso do Partido Fardado nas negociações por espaço no governo? Segundo Penido e Lentz (2020), os membros das FA têm hegemonia diante dos policiais militares, membros do partido fardado. Isso poderia ser afirmado observando o primeiro escalão do governo, que conta com 07 membros do Partido Militar, mais o presidente e o vice-presidente, e

apenas um do Partido Fardado (delegado). A pesquisa sobre o perfil dos ocupantes de cargos em comissão no núcleo político do governo confirma a proeminência de militares frente a policiais, pois a presença do Partido Fardado é muito menor: da amostra de 341 comissionados analisada, 303 são provenientes das FA, e apenas 38 são servidores das polícias militar, civil, federal e corpo de bombeiros, conformando apenas 11% (Penido; Mathias, 2020).

Por fim, uma sexta dimensão da relação entre o Partido Militar e o sistema político é quanto ao financiamento. Como não é um partido formalizado, que tem acesso ao fundo partidário regulado por lei, aventa-se que ele, ainda assim, receba parte do seu financiamento dos cofres públicos, por exemplo através de apoio às atividades de Associações e Clubes ligados às FA. Porém, é provável que as candidaturas militares também contem com suporte de setores do poder econômico, notadamente a indústria de material bélico, ou mesmo com contribuições individuais militantes. Entretanto, não possuímos dados suficientes para essa discussão.

5 Considerações finais

Weber (1999) defende que a democracia de massas impede a racionalidade possível de ser criada em um sistema de representação. Também prevê a ascensão de uma burocracia com superioridade técnica quando comparada a outras formas organizativas – entretanto, essa burocracia seria contrária à democracia, uma vez que não tem laços representativos com a população. Assim, a burocracia, inexorável, minaria o exercício da democracia de massas. Nesse sentido, as elites militares, enquanto elite da mais especializada burocracia de Estado, está impedida de ter apreço pelo sistema partidário. Entretanto, no caso brasileiro, como aqui se buscou apontar, as FA atuam como um partido não institucionalizado, o Partido Militar.

Milhares de militantes desse partido conseguiram alguns dos milhões de votos que elegeram Bolsonaro. Depois, indicaram seus quadros para cargos no governo. O resultado desse processo é a politização das FFAA através da atuação do Partido Militar e a militarização do sistema político. Do ponto de vista legal, não há irregularidades na presença do partido militar no governo. O fato de não ser ilegal não torna o processo menos deletério. Por um lado, a politização mina a profissionalização das FFAA, que se tornam sócias do descabro que hoje acontece no Brasil. Por

outro, mantém a democracia frágil e tutelada. E no meio disso tudo, quem defenderá o país?

Referências

ABRANCHES, Sérgio H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, n.31, v.1, p.5-38, 1988.

BRUNEAU, Thomas C.; TOLLEFSON, Scott D. Civil–Military Relations in Brazil: A Reassessment. *Journal of Politics in Latin America*, n.6, v.2, p.107-138, 2014.

CASTRO, Celso. *A invenção do Exército brasileiro*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

FERREIRA, Oliveiros S. *Elos Partidos: uma nova visão sobre poder military no Brasil*. São Paulo: HABRA, 2007.

FERREIRA, Oliveiros S. *Vida e Morte do Partido Fardado*. Editora Senac, 2000.

FERREIRA, Oliveiros S. *Forças Armadas, para quê?* São Paulo: GRD, 1988.

FIGUEIREDO, Marcus. *A Decisão do Voto*. Democracia e Racionalidade. 2ª. ed. Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ, 2008.

FINER, Samuel. *The man on horseback*. New Brunswick and London: Transaction Publishers, 2002.

HOBBSAWN, Eric. *A invenção das tradições*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012.

LUTTWAK, Edward. *Golpe de Estado: um manual prático*. São Paulo, Paz e Terra, 1991.

MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. *Novos Estudos* n. 29, março 1991.

MARTINS, I. G. “Cabe às Forças Armadas moderar os conflitos entre os Poderes. *Consultor Jurídico – ConJur*, 28 de maio de 2020. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-mai-28/ives-gandra-artigo-142-constituicao-brasileira>. Consultado em 01/01/21.

MATHIAS, S. K.; GUZZI, A. C. Autonomia na Lei: as Forças Armadas nas Constituições Nacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 25, p. 41-57, 2010.

MATHIAS, S. K. *A militarização da burocracia: a participação militar na administração federal das comunicações e da educação, 1963-1990*. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

OEA (Organización de los Estados Americanos). Secretaría de Asuntos Políticos. 20 preguntas para una agenda ampliada sobre la democracia de ciudadanía. Rio de Janeiro, 2008.

PENIDO, A.; LENTZ, R. O partido militar e as FFAA no governo Bolsonaro – parte III. Instituto Tricontinental, 2020. Disponível em: <https://www.thetricontinental.org/pt-pt/brasil/o-partido-militar-e-as-ffaa-no-governo-bolsonaro-parte-iii/>

PENIDO, A.; MATHIAS, S. Pensando a educação de militares na democracia. IN MARTINS FILHO, J. *Os militares e a crise brasileira*. São Paulo: Alameda, 2021.

PENIDO, A.; STÉDILE, M. *Ninguém regula a América*. São Paulo: Expressão Popular, 2021.

PENIDO, A.; MATHIAS, S. As escolas cívico-militares, 06/03/21. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/as-escolas-civico-militares/>

PENIDO, A.; MATHIAS, S. O partido militar no governo Bolsonaro em números. 28/08/20. Disponível em: <https://thetricontinental.org/pt-pt/brasil/o-partido-militar-no-governo-bolsonaro-em-numeros/>

PION-BERLIN, David. La organización de la defensa y relaciones civiles-militares en América Latina, in UGARTE, Juan M.; PION-BERLIN, David. *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*. Buenos Aires: Jorge Baudino, 2013.

QUARTIM DE MORAES, João. A função das forças armadas em um Brasil democrático. IN QUARTIM DE MORAES, J.; COSTA, W. P. ; OLIVEIRA, E. R. *A tutela militar*. São Paulo: Vértice, 1987.

REIS, Daniel A. Entrevista a Laércio Portela. Marco Zero, 13/05/20. Disponível em: <http://marcozero.org/entrevista-daniel-aarao-reis>. Consultado em: 02/04/21

ROUQUIÉ, Alain. *Os Partidos Militares no Brasil*. Record, 1990.

STANLEY, Jason. *How Fascism Works: The Politics of Us and Them*. Nova Iorque: Random House, 2018.

TRICONTINENTAL (Instituto Tricontinental de Pesquisa Social). Dossiê 22: Nuestra América latina e caribenha. Entre a ofensiva neoliberal conservadora e as novas resistências, 5/11/2019. Disponível em: <https://thetricontinental.org/pt-pt/nuestra-america-latina-e-caribenha-entre-a-ofensiva-neoliberal-conservadora-e-as-novas-resistencias/>.

URBANI, Gilliano. Sistema Político. In BOBBIO, Norberto et. al. *Dicionário de Política*. Brasília: UNB, 1998.

WEBER, Max. A política como vocação in *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1999.

Resumos Expandidos



DESIGUALDADE SOCIAL E FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Felipe Y. Y. Roviello¹

Maurício S. Bugarin²

Resumo: Este estudo examina o impacto da desigualdade de renda nos custos das eleições municipais no Brasil. Modelos de economia política sugerem que alta desigualdade de renda aumenta a doação para campanhas eleitorais. Para testar essa hipótese, usamos dados de painel para as eleições municipais brasileiras de 2004 a 2016. Os principais resultados obtidos de modelos de efeitos fixos sugerem que municípios mais desiguais tendem a apresentar eleições mais custosas. Tal resultado indica que reduzir a desigualdade de renda pode contribuir para a estabilidade das instituições e a confiança no processo eleitoral.

Palavra-chave: Financiamento de Campanha; Desigualdade de Renda; Lobby; Eleições; Brasil.

Abstract: This paper examines the impact of income inequality on election costs in Brazil's municipalities. Theoretical political economy models suggest that higher income inequality increases private contributions to electoral campaigns. To test this hypothesis, we use panel data from the Brazilian local elections from 2002 to 2016. The main results from fixed effects models suggest that more unequal municipalities tend to have more expensive elections. This indicates that reducing income inequality may contribute to institutional stability and trust elections.

Keywords: Campaign Financing; Income Inequality; Lobby; Elections; Brazil.

Resumen: Este estudio examina el impacto de la desigualdad de ingresos en los costos de las elecciones municipales en Brasil. Modelos de economía política sugieren que la alta desigualdad de ingresos aumenta las donaciones de campaña. Para probar esta hipótesis, utilizamos datos de panel para las elecciones municipales



1 Mestrando em Economia, Departamento de Economia Universidade de Brasília. E-mail: feliperoviello@gmail.com.

2 Ph.D. em Economia, Professor, Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Professor Titular. E-mail: bugarin.mauricio@gmail.com

brasileñas de 2004 a 2016. Los principales resultados obtenidos de los modelos de efectos fijos sugieren que los municipios más desiguales tienden a tener elecciones más costosas. Este resultado indica que la reducción de la desigualdad de ingresos puede contribuir a la estabilidad institucional y la confianza en el proceso electoral.

Palabras clave: Financiamento de las Campañas Electorales; Desigualdad de Ingresos; Lobby; Brasil.

Uma das características fundamentais da distribuição de renda no Brasil é a sua profunda desigualdade. Apesar de ter caído no país até 2014, o índice de Gini, que mede desigualdade de renda, voltou a crescer com a queda da renda dos mais pobres e o aumento da dos mais ricos a partir do final daquele ano (NERI, 2019). Por outro lado, Downs (1957) já havia observado que em um mundo com informação imperfeita, *lobbies* têm poder de influência sobre eleitores. Nesse sentido, a desigualdade de renda ganha importância no contexto do financiamento de campanhas eleitorais. Pode a desigualdade de renda ter algum impacto sobre o custo das eleições?

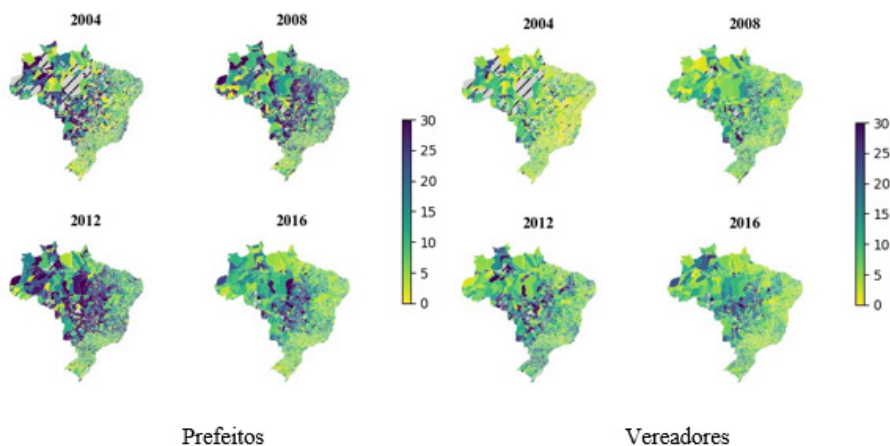
Uma literatura mais recente busca responder essa pergunta. Bugarin et al. (2011) desenvolvem um modelo de economia política e mostram como desigualdade de renda pode afetar o financiamento de eleições, prevendo que sociedades mais desiguais tendem a ter campanhas mais caras. Bugarin (2015) e Bugarin e Tanaka (2018) testam essa hipótese respectivamente para as eleições municipais brasileiras de 2004 e para as eleições da Câmara do Conselheiros do Japão e para as eleições municipais brasileiras de 2012. Em todos os casos, foi encontrada uma relação positiva de gastos eleitorais com o índice de Gini. Este trabalho estende os estudos feitos anteriormente utilizando dados de painel para as eleições municipais brasileiras para prefeitos e vereadores de 2004 a 2016.

A principal variável dependente é o logaritmo de base 10 da receita/gasto de campanha dos candidatos por município. Os dados referentes aos gastos eleitorais para eleições municipais foram coletados do site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Os valores utilizados foram obtidos por meio da agregação das receitas privadas de campanha (doações de pessoas físicas e jurídicas) dos candidatos por município por eleição e foram deflacionados para reais de 2012. Adicionalmente às receitas privadas, também foram utilizados os valores de baixas de recursos estimáveis, que são estimativas em reais de bens e serviços doados a candidatos.

A figura 1 plota as doações privadas agregadas por eleitor em cada município. Ela sugere que os gastos por eleitor nas regiões Centro-Oeste e Norte foram mais altos. Também é possível notar que eleições para prefeitos demandam mais recursos do que as eleições para vereadores.

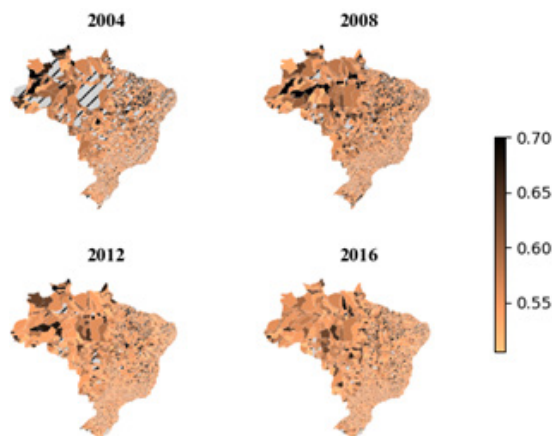
A principal variável explicativa é o índice de Gini dos municípios brasileiros. De acordo com o modelo desenvolvido em Bugarin (2015), deve haver uma relação positiva e significativa entre o Gini e o custo das eleições. O presente estudo utiliza dados da RAIS, uma base de dados que contém informações sobre trabalho formal em todos os municípios brasileiros, para estimar os coeficientes de Gini para os anos de interesse. A figura 2 mostra os índices de Gini estimados. Ela sugere uma maior desigualdade de renda na região Norte, apesar do país todo ser bastante desigual.

Figura 1 - Doações privadas de campanha por município



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

Figura 2 - índice de Gini dos municípios brasileiros



Fonte: cálculos dos autores com base na RAIS

Dada a estrutura de painel dos dados, especificações de pooled OLS, efeitos aleatórios e efeitos fixos foram testadas, mas apenas os resultados para efeitos fixos são mostrados, uma vez que os testes de Chow, Breusch-Pagan e Hausman (testes para a escolha de modelos de painel) indicaram que o modelo mais adequado é o de efeitos fixos. Os modelos estimados são variações da seguinte especificação:

$$y_{i,t} = \alpha + \beta Gini_{i,t} + \Gamma_1 CON_{i,t} + \Gamma_2 Y_{i,t} + \mu_i + \epsilon_{i,t}$$

Onde $y_{i,t}$ é o log do gasto ou receita de campanha no município i no ano t . $Gini_{i,t}$ é o índice de Gini no município i no ano t e β é o coeficiente de interesse, cujo sinal esperado é positivo. $CON_{i,t}$ é o vetor de variáveis de controle descritas acima e $Y_{i,t}$ é um vetor com dummies de ano. Ambos os vetores possuem seus vetores de coeficientes correspondentes Γ_1 e Γ_2 . μ_i é o efeito individual invariante no tempo, α é a constante e $\epsilon_{i,t}$ é o termo de erro.

Os principais resultados podem ser vistos na tabela 1. As duas primeiras colunas apresentam os resultados das estimações com as doações de campanha para candidatos a prefeitos e as duas últimas de candidatos a vereador. As colunas “Doações” tem como variável dependente o logaritmo de base 10 das doações privadas por eleitor (em milhares). Já as colunas “B.E.” tem como variável dependente o logaritmo das baixas de estimáveis por eleitor (também em milhares). Apenas os coeficientes estimados para

o índice de Gini e para a interação entre o índice de Gini e a renda per capita são mostrados. Os coeficientes para os controles são omitidos e entre parênteses, abaixo dos coeficientes, estão os erros padrões robustos.

Como esperado, o coeficiente estimado para o Gini é positivo e significativo em todos os casos, indicando que desigualdade de renda afeta gastos e receitas de campanhas eleitorais positivamente. Como a variável dependente é o logaritmo de base 10 de um valor monetário, os coeficientes não podem ser interpretados como variação percentual. Na realidade, o coeficiente de 1.81 da regressão 1 nos diz que ao colocar todas as demais variáveis para seu valor mediano na amostra, um aumento de 0,01 no coeficiente de Gini implica em um aumento de 0,0015 no log das receitas privadas por eleitor para prefeitos em 2004. Apesar de parecer pequena, essa diferença significa que uma queda de 0,1 no coeficiente de Gini implica em uma redução nas doações de R\$ 0,25 por eleitor. *Gini*Renda* tem um coeficiente negativo, sugerindo que o efeito da desigualdade de renda nas doações de campanha tende a diminuir gradativamente à medida que um município enriquece.

Tabela 1 - Principais resultados

	Pref. Doações	Pref. B.E.	Ver. Doações	Ver. B.E.
Gini	1.81*** (0.67)	4.31*** (1.30)	1.861*** (0.586)	3.794*** (1.033)
Gini*Renda	-0.33** (0.14)	-0.85*** (0.27)	-0.345*** (0.118)	-0.752*** (0.208)
Obs.	20044	15033	20044	15033
R ² within	0.06	0.15	0.181	0.092
R ² overall	0.05	0.03	0.076	0.020
R ² between	0.06	0.02	0.026	0.016

Fonte: cálculos dos autores

Apesar da especificação deste estudo não ser exatamente a mesma utilizada em estudos anteriores dada a estrutura de painel dos dados (todos os estudos anteriores para o Brasil foram *cross-sections*), os resultados principais vão na mesma direção que Bugarin (2015) e Bugarin e Tanaka (2018).

O estudo mostra como a desigualdade de renda dentro dos municípios brasileiros pode aumentar custo das eleições no Brasil. Para

isso, utilizamos um painel que cobre 4 eleições municipais e que contém receitas privadas e gastos de baixas de estimáveis (estimativas em reais de bens e serviços doados a candidatos) agregados por município e por cargo em disputa (vereadores e prefeitos).

As evidências encontradas contribuem para o debate acerca da desigualdade de renda no Brasil e em outras democracias jovens. Campanhas que demandam mais recursos criam ambientes que favorecem candidatos cujas bases eleitorais possuem mais meios para contribuir, mas que pedem em troca uma provisão menor de bens públicos, estimulando a criação de políticas públicas menos distributivas. Especialmente em um país com índices de desigualdade de renda historicamente altos como o Brasil, manter a estabilidade institucional e a confiança dos cidadãos no processo eleitoral passa pela redução da desigualdade de renda.

O estudo econométrico utiliza gastos e receitas eleitorais de eleições municipais brasileiras. Porém, eleições em outras esferas de governo, em especial para o governo nacional foram deixadas de fora. Além disso, estudos similares para democracias já consolidadas também podem trazer novas evidências acerca da relação entre desigualdade e gastos eleitorais. Essas são sugestões que deixamos para pesquisas futuras.

Referências

BUGARIN, M.; PORTUGAL, A. C.; SAKURAI, S. N. **Inequality and the cost of electoral campaigns**. The great gap: inequality and the politics of redistribution in Latin America. Pennsylvania State University Press, Pennsylvania: 217-244, 2011

BUGARIN, M. **Inequality and the cost of electoral campaigns in Brazil and Japan**. Saarbrücken: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2015.

BUGARIN, M., & TANAKA, M. C. **Inequality and the cost of electoral campaigns: Evidence from the Brazilian 2012 municipal elections**. Curitiba: CRV, 2018

DOWNS, A. **An economic theory of political action in a democracy**. Journal of Political Economy, 65(2), 135-150, 957, 1957

NERI, M. C. **A escalada da desigualdade - qual foi o impacto da crise sobre distribuição de renda e pobreza?** São Paulo: FGV Social, 2019 Disponível em <https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/A-Escalada-da-Desigualdade-Marcelo-Neri-FGV-Social.pdf> Acesso em 15/03/2021

REFLEXÕES SOBRE A EFICÁCIA DO FUNDO ELEITORAL

Rômulo Hannig Gonçalves da Silva¹

Gustavo Fernando Fröhlich²

Resumo: O artigo tece considerações acerca dos propósitos que justificaram e delineararam a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, analisando a proposta original e as principais alterações que o texto legislativo sofreu no decorrer da sua tramitação. Apesar dos anseios iniciais do legislador, os dados analisados demonstraram que todos os objetivos secundários da implementação do Fundo Eleitoral foram frustrados.

Palavra-chave: Fundo Eleitoral; Custos de Oportunidade; Orçamento Público; Financiamento Eleitoral.

Abstract: The article makes some considerations about the purposes that justified and outlined the creation of the Special Public Funding of Campaign, analyzing the original proposal and the main changes that the legislative text underwent during its processing in the National Congress. Despite the legislator's initial aspirations, the data analyzed demonstrated that all secondary objectives of implementing the Electoral Fund were frustrated.

Keywords: Public Funding of Campaign; Trade-offs; Public Budget; Electoral financing.

Resumen: El artículo hace consideraciones sobre los propósitos que justificaron y delineararon la creación del Fondo Publico de Financiamiento de Campañas, analizando la propuesta original y los principales cambios que sufrió el texto legislativo durante su tramitación. A pesar de las aspiraciones iniciales del legislador, los datos analizados demostraron que todos los objetivos secundarios

1 Bacharelado em Direito pela Universidade de Brasília (UnB); Diretor Executivo do Grupo de Estudos em Direito e Economia - GEDE UnB/IDP; estagiário na Defensoria Pública da União. E-mail: romulohannig@gmail.com

2 Tecnólogo em Gestão Pública, pelo Instituto Federal de Brasília (IFB); Bacharelado em Direito, pela Universidade de Brasília (UnB); aluno especial do Mestrado em Poder Legislativo, pela Câmara dos Deputados; e servidor comissionado na Câmara dos Deputados. E-mail: gusfer.f@hotmail.com

de la implementación del Fondo Electoral se vieron frustrados.

Palabras clave: Fondo Publico de Campaña; Compensaciones; Financiamiento electoral; Presupuesto público.

O presente trabalho de pesquisa buscou elencar os argumentos apresentados na seara legislativa, por congressistas e juristas, que levaram ao estabelecimento do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e, por consequência, à utilização de um modelo predominantemente público para o financiamento de campanhas eleitorais. A metodologia utilizada envolveu a prospecção de documentos típicos do processo legislativo e informações contidas no repositório de dados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o que permitiu a listagem dos principais objetivos do legislador com a implementação do referido fundo público e, preliminarmente, o contraste desses com a realidade.

A conjuntura demonstra que ainda é recente o fato do financiamento das campanhas eleitorais ser predominantemente público. Antes desse, os recursos que financiavam as candidaturas políticas eram provenientes de recursos fornecidos por pessoas jurídicas que atuavam como doadoras de campanha ou, complementarmente, de recursos públicos oriundos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos - também conhecido como Fundo Partidário.

Tal realidade foi modificada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) quando foi declarada a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as doações realizadas por pessoas jurídicas. De forma quase imediata, com a finalidade de cobrir o impacto financeiro causado pelo julgado, optou-se pela expansão do Fundo Partidário: os R\$371.955.594 gastos com a manutenção desse fundo em 2014 aumentaram para R\$867.569.220, em 2015 - uma expansão financeira equivalente à 130%. Apesar de considerável, esse aumento era incapaz de substituir o montante até então recebido de pessoas jurídicas, que em 2014 foi de aproximadamente R\$ 3.090.795.950,22 (SPECK; 2016).

Nesse sentido, foi proposto o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) por intermédio do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 206/2017. Consta na justificativa do projeto que a proposta tinha o intuito de disciplinar os instrumentos orçamentários do financiamento público de campanha, visto que as campanhas eleitorais eram caras e que o judiciário havia desfalcado os recursos utilizados no período eleitoral. Na proposta

inicial, os agentes políticos elencaram três objetivos secundários, quais sejam: (i) a criação do fundo não poderia aumentar as despesas públicas; (ii) deveria ampliar a autonomia do eleitor na distribuição dos recursos; e (iii) precisaria descentralizar a distribuição de recursos.

Graças às alterações decorrentes do processo legislativo, parcela considerável dos objetivos secundários da proposta inicial foi frustrada. Uma leitura pormenorizada da norma aprovada pelo Congresso Nacional, demonstra que o Art. 16-C, §7º da Lei nº 9.504/1997 frustrou as tentativas de expandir a autonomia conferida ao eleitor na distribuição dos recursos, descentralizando-os. Tal parágrafo determina que compete às executivas nacionais - órgãos partidários coordenados pela alta cúpula dos partidos e sob pouca influência do eleitorado - estipular os critérios de rateio do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Os objetivos da proposta inicial, os dispositivos legais originais e aqueles aprovados pelo parlamento estão dispostos no Quadro 1.

Quadro 1 - Objetivo da proposição legislativa e instrumentos aprovados

Objetivo	Proposição do Autor	Instrumento adotado
Instituir o FEFC para suprir os recursos antes aplicados pelas pessoas jurídicas de direito privado sem criar custos adicionais ao erário.	Art. 16-C, I e II dotação orçamentária: recursos provenientes da extinção de compensação fiscal de: (i) propagandas partidárias; (ii) propagandas eleitorais + Multas e penalidades pecuniárias aplicadas aos partidos.	Art. 16-C, I e II, dotação orçamentária: extinção da compensação fiscal de propagandas partidárias + percentual das emendas de bancada estadual/ distrital.

Gerar maior autonomia do eleitor na distribuição dos recursos.	Art. 16-C, §§3º e 4º Criação de plataforma administrada pelo TSE para que cada eleitor regular pudesse destinar os recursos de sua cota parte ao candidato ou partido de sua preferência.	Omissão de proposta de controle de recursos por parte dos eleitores conforme identificação político-partidária.
Descentralizar a distribuição de recursos	Art. 16, §9º Recursos distribuídos proporcionalmente pelo TSE entre os estados e municípios, com intervalo de porcentagem definido na lei.	Art. 16-C, §7º Distribuição pelo TSE conforme decisão da Diretoria Executiva Nacional de cada partido.
Extinção da propaganda eleitoral gratuita em veículos concedidos à emissoras privadas e possibilidade de propaganda política paga	Art. 43- A Define que é permitida a compra de horário eleitoral desde que as emissoras de rádio e tv não promovam diferenciação de preços entre os “clientes-partidos”.	Art.36, §2º Não permite qualquer tipo de propaganda política paga no rádio e na televisão.

Fonte: Confeção própria, com fundamento em informações extraídas de relatórios legislativos.

Ademais, o cruzamento de informações extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e dos Demonstrativos dos Gastos Tributários (DGT) disponibilizados pela Receita Federal do Brasil, demonstram que o Fundo Eleitoral aumentou os gastos públicos. Nesse mesmo sentido, conforme demonstrado no Quadro 2, o referido fundo criou uma demanda financeira que concorre - em termos proporcionais - com o montante de investimentos de vários dos órgãos orçamentários que integram o Poder Executivo Federal.

Quadro 2 - Comparativo entre o montante destinado para o custeio do Fundo Eleitoral e o montante de investimentos de parcela dos Ministérios, em 2020

Órgão Orçamentário	Investimentos (R\$)
Ministério do Desenvolvimento Regional	11.886.431.604,00
Ministério da Infraestrutura	8.450.015.694,00
Ministério da Defesa	7.726.418.312,00
Ministério da Saúde	6.160.946.348,00
Ministério da Educação	4.351.657.589,00
Ministério da Justiça e Segurança Pública	2.985.675.016,00
Fundo Eleitoral	2.034.954.824,00
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1.745.421.797,00
Ministério do Turismo	868.417.269,00
Ministério da Cidadania	650.378.883,00
Ministério da Economia	597.109.010,00
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	161.534.616,00
Ministério do Meio Ambiente	72.037.340,00

Fonte: Painel do Orçamento Federal

Apesar dos resultados preliminares terem demonstrado que parcela dos objetivos consignados na Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 206/2017 foi frustrada, entende-se por necessário o aprofundamento das análises das informações apresentadas no artigo com a finalidade de ampliar a compreensão do processo de alocação desses recursos públicos. Com isso em mente, será possível demonstrar se o Fundo Eleitoral conseguiu aumentar a autonomia do eleitor na distribuição dos recursos e descentralizar a distribuição de recursos, assim como elencar possíveis soluções para a inobservância desses objetivos originais do fundo.

Referências

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. – 6. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.165**. “Altera as Leis n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho

de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina”. 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.487**. “Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão”. 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.488**. “Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral”. 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.877/2019**. “Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 de setembro de 1997, 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 13.831, de 17 de maio de 2019, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre regras aplicadas às eleições; revoga dispositivo da Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017; e dá outras providências”. 2019.

Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8703**. “Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão”. 2017.

Harada, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário / Kiyoshi Harada**. – 29. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 206**. “Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, permitir a propaganda eleitoral paga no rádio e na televisão, e restringir o horário eleitoral gratuito aos canais de rádio e de televisão de responsabilidade do poder público”. 2017.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil**. REB. Revista De Estudios Brasileños - Primer Semestre 2016, Volumen 3 - Número 4.

Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.605**. “Estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)”. 2019.

ALIADOS NO JOGO, DE NOVO: ASPECTOS GERAIS DA CONFIGURAÇÃO DAS COLIGAÇÕES ELEITORAIS DE PREFEITOS REELEITOS (2016)

Zara Rego de Souza¹

Maria Teresa Miceli Kerbauy²

Resumo: Este trabalho tem como objetivo apresentar aspectos gerais das coligações eleitorais de prefeitos reeleitos nas eleições de 2016. Observou-se os dados referentes a migração partidária, tamanho da coligação e tamanho da cidade. Os resultados demonstram que houve uma maior adesão dos candidatos à prática das coligações para garantir a sua permanência no jogo, além de ter sido constatado um considerável aumento no tamanho das coligações.

Palavra-chave: Eleições municipais; Executivo municipal; Coligações; Reeleição.

Abstract: This paper aims to present general aspects of electoral coalitions of mayors re-elected in the 2016 elections. Data referring to party migration, coalition size and city size were observed. The results show that there was a greater adherence of candidates to the practice of coalitions to ensure their permanence in the game, in addition to a considerable increase in the size of coalitions.

Keywords: Municipal elections; Municipal executive; Coalitions; Re-election.

Resumen: Este trabajo tiene como objetivo presentar aspectos generales de las coaliciones preelectorales de alcaldes reelectos en las elecciones de 2016. Se observaron datos referentes a la migración de partidos, tamaño de la coalición y tamaño de la ciudad. Los resultados muestran que hubo una mayor adhesión de candidatos a la práctica de coaliciones para asegurar su permanencia en el juego, además de un aumento considerable en el tamaño de las coaliciones.

Palabras clave: Elecciones municipales; Ejecutivo municipal; Coaliciones preelectorales; Reelección.

1 Bacharela e Licenciada em Ciências Sociais (Unifal-MG). Mestranda em Ciência Política (PPGPol/UFSCar). Bolsista CAPES. E-mail: zarapdesouza@gmail.com

2 Doutora em Ciências Sociais. Docente do Programa de Pós Graduação em Ciência Política/UFSCar. Pesquisadora Produtividade do CNPq. E-mail: teresa.kerbauy@gmail.com

A prática da reeleição para cargos do Poder Executivo não estava prevista na Constituição Federal de 1988 e foi instaurada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em 1997, pela Emenda Constitucional nº 16, em que passou a vigorar a seguinte redação: “[o] Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente” (BRASIL, 1997). Após sua promulgação, todos os presidentes do país foram reeleitos, até o momento.

A reeleição já entrou em pauta em diversas discussões da Reforma Política brasileira, inclusive chegou a ser aprovada em 2015 a PEC 182/07, que propõem o fim da reeleição para cargos do executivo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015). Mas, a medida não foi colocada em prática, pois não avançou no Senado. Recentemente, a discussão voltou a ser pauta no Congresso, quando o deputado Alessandro Molon, líder do PSB, apresentou uma PEC para proibir a reeleição de presidentes, governadores e prefeitos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020), mas, até o momento, não entrou em votação.

A proposta de Alessandro Molon foi colocada em pauta após Fernando Henrique Cardoso fazer “*mea culpa*” e dizer que, “historicamente [a reeleição], foi um erro” (CARDOSO, 2020). O ex-presidente afirma que, na época da promulgação da Emenda Constitucional nº 16 de 1997, tinha em mente a reeleição tal qual como acontece nos Estados Unidos, e menciona que hoje, os presidentes são capazes de fazer o impossível para se reelegerem. Fernando Henrique Cardoso espera que as mudanças caminhem para acabar com o instituto da reeleição e instaurar uma forma de votação distrital. A justificativa da retomada dessa discussão posta por Alessandro Molon é fundamentada no fato de “prestigiar a vontade do constituinte originário de 1988, restaurando a redação original do art. 14 da Constituição Federal” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020), pois, segundo ele, o instituto da reeleição traz efeitos negativos para a democracia representativa, visto que o governante no poder se beneficia da visibilidade do seu cargo majoritário e prejudica a renovação política, além de aumentar o déficit referente à efetividade do ideal republicano no Brasil.

Fora do Congresso e entre pesquisadores do tema, também muito se discute sobre a prática da reeleição em seus diversos níveis. Alguns autores buscam encontrar variáveis que influenciam na reeleição dos candidatos, como a qualidade da educação (GONDINHO, 2019), a relação do

candidato com o governo estadual e nacional (PEREIRA; RENNO, 2007), os gastos públicos (CAVALCANTE, 2015), entre outros. Os argumentos vão desde o bom uso das mídias sociais (BRAGA, 2013) até a avaliação do governo e a imagem dos candidatos (VEIGA; SANTOS; NEVES, 2011). Mas, pouco se discute sobre as alianças eleitorais formadas pelos candidatos que obtiveram sucesso ao buscar a reeleição.

De modo parecido ao instituto da reeleição, o debate sobre as coligações eleitorais também esteve em cena na arena pública nos últimos anos, tornando-se pauta fundamental nas propostas de Reforma Política no Brasil. Alguns argumentos apontam as coligações como um mal que corrompe o sistema partidário brasileiro. As coligações facilitam aos partidos pequenos, elegerem seus candidatos para todos os níveis de poder, o que aumenta o custo do processo de tomada de decisões, já que os governos passam a ter que negociar o apoio político em um sistema político extremamente fragmentado. Do ponto de vista dos cidadãos, coligações eleitorais dificultam a *accountability* vertical, dado que o sistema de transferência de votos entre os partidos coligados diminui significativamente as possibilidades de o eleitor premiar ou punir um candidato ou um partido político. O impacto das coligações sobre a *accountability* vertical, ganha maior relevância em contextos de cidades pequenas, já que as diferenças entre as organizações partidárias são menos claras e a formação de amplas coligações são mais comuns.

Dessa forma, como parte da discussão sobre a Reforma Política brasileira, foi proposto o fim das coligações eleitorais sob a justificativa de que “os eleitores poderão ter maior poder de decisão quanto ao projeto político que querem apoiar com o seu voto. [...] [Ao escolher um candidato, os eleitores], terão clareza quanto ao partido político que se beneficia do seu voto” (TSE, 2020). E assim, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 97 de 2017, que alterou a Constituição Federal e colocou fim nas coligações partidárias nas eleições proporcionais (vereadores e deputados), além de estabelecer novas normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispôs sobre regras de transição (BRASIL, 2017). Essas medidas só foram implementadas a partir das eleições de 2020. Vale salientar que a prática de realizar alianças eleitorais ainda é permitida pela legislação no caso dos candidatos ao cargo de prefeito.

Assim sendo, o presente trabalho busca realizar uma análise descritiva e exploratória dos aspectos gerais das coligações eleitorais de

prefeitos reeleitos nas eleições de 2016. Os dados utilizados nesse trabalho foram extraídos do sítio do TSE, tratados utilizando técnicas de análise quantitativa e organizados em gráficos e tabelas em perspectiva comparada. O universo estudado representa 1.211 prefeitos reeleitos no Brasil em 2016, significando 25% dos candidatos que assumiram a cadeira do executivo municipal nesse pleito eleitoral.

O primeiro aspecto observado foi a questão da migração partidária. Conforme exposto no Gráfico 1, 22% dos prefeitos reeleitos em 2016 mudaram de partido para exercer o próximo mandato. O partido que mais perdeu seus candidatos foi o PT. Entre 2012 e 2016, a maioria dos prefeitos que migraram de partido para se reelegeram, eram do PT. Os prefeitos que decidiram se reeleger por outro partido que não fosse o PT, se distribuíram em 14 novos partidos, sendo o que mais recebeu ex-petistas foi o PSD.

Gráfico 1 – Percentual de Migração Partidária dos Prefeitos Reeleitos no Brasil (2016)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE.

Em seguida, foram observados os dados referentes aos candidatos que mudaram sua estratégia em relação aos seus aliados para a reeleição. Esses foram aqui separados em três grupos de prefeitos: a) os que se elegeram em 2012 sem coligação e se reelegeram em 2016 com coligação, b) os que se elegeram em 2012 com coligação e se reelegeram em 2016 sem coligação, e c) candidatos que não alteraram sua estratégia para reeleição, ou seja, aqueles que foram eleitos em 2012 sem coligar, e reeleitos em 2016 sem coligar; aqueles que foram eleitos em 2012 com coligação, e reeleitos em 2016 com coligação, conforme demonstrado abaixo.

Tabela 1 – Estratégias utilizadas pelos Prefeitos reeleitos no Brasil (2016)

ESTRATÉGIAS	%
a) Prefeitos reeleitos com coligação	1,82
b) Prefeitos reeleitos sem coligação	0,5
c) Prefeitos reeleitos sem alteração de estratégia	97,7
TOTAL	100

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE.

Em relação ao tamanho da coligação, a média de partidos inseridos nas coligações dos prefeitos reeleitos em 2016 foi sete. Observou-se que mais da metade dos prefeitos reeleitos em 2016 aumentaram o tamanho das suas coligações, conforme demonstrado na Tabela 2. Além disso, vale ressaltar que 26% dos prefeitos reeleitos estavam envolvidos em coligações com 10 partidos ou mais.

Tabela 2 – Tamanho das coligações dos Prefeitos reeleitos no Brasil (2016)

TAMANHO DAS COLIGAÇÕES	%
Aumentou	56,48
Diminuiu	27,83
Manteve	15,69
TOTAL	100

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE.

Por fim, considerou-se o número de habitantes de acordo com o IBGE (2010), com dados ordenados por faixas populacionais, para demonstrar a relação dos prefeitos reeleitos com o tamanho das cidades. Conforme demonstrado na Tabela 3, 89,76% dos prefeitos reeleitos em 2016 se encontram em cidades com até 50.000. Apenas 0,58% dos prefeitos reeleitos se encontram em cidades de 500.001 a 1.000.000 de habitantes, e outros 0,58% se encontram em cidades com 1.000.001 ou mais de habitantes.

Tabela 3 – Tamanho das cidades *vs.* Prefeitos reeleitos no Brasil (2016)

FAIXAS	HABITANTES	%
A	0 a 50.000	89,76
B	50.001 a 100.000	4,87
C	100.001 a 200.000	2,31
D	200.001 a 500.000	1,90
E	500.001 a 1.000.000	0,58
F	1.000.001 ou mais	0,58
TOTAL		100

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE (2010).

Vale ressaltar que 26% dos prefeitos reeleitos em 2016, realizaram grandes coligações, com mais de 10 partidos. A maior coligação constatada nesse universo contou com 23 partidos, foi a que reelegeu o prefeito de Campinas-SP, do PSB. Fato interessante a se destacar, pois em 2012, o prefeito de Campinas-SP foi eleito com uma coligação composta por 8 partidos. Ou seja, em 2016, para sua reeleição, o candidato do PSB apostou em uma coligação praticamente 3 vezes maior que a coligação que o elegeu anteriormente.

Porém, esse fato não foi recorrente. As grandes coligações aconteceram, em sua maioria, nas cidades de até 50.000 habitantes (72,78%). As cidades com 1.000.001 ou mais de habitantes representam apenas 2,22% das que contaram com a reeleição de prefeitos inseridos em coligações com mais de 10 partidos.

Por outro lado, 13 municípios em 2016 reelegeram prefeitos sem coligação. Foram essas as cidades com os menores números de habitantes, variando de 1.974 a 11.210 habitantes. Dessas, o PP e o PMDB alcançaram exatamente o mesmo número de cadeiras do executivo municipal, cada um garantiu a reeleição de seus candidatos em 5 cidades.

O partido que mais reelegeu prefeitos nesse ano foi o PMDB, sendo responsável por 18% de todos os prefeitos reeleitos no Brasil, deixando o PSDB em segundo lugar, com 16% dos prefeitos reeleitos. Já o PT obteve um baixo desempenho nesse ano, sendo responsável apenas por 7% dos prefeitos reeleitos. Esse resultado alinha-se com a questão já mencionada na migração partidária, pois, como constatado, a maioria dos prefeitos que mudaram de partido para se reelegerem em 2016, eram do PT.

Em relação ao tamanho da coligação, os dados sugerem que os prefeitos que obtiveram sucesso na reeleição, não apenas aderiram mais à prática de realizar coligações, como também buscaram maximizar seu número de aliados. E, como esperado, já mencionado na literatura, as grandes coligações acontecem em sua maioria nos menores municípios do país.

Por fim, cabe ressaltar que esse é um trabalho descritivo e exploratório. O intuito foi de apresentar aspectos gerais das coligações eleitorais de prefeitos reeleitos nas eleições de 2016. Não cabe aqui, relacionar a influência das coligações com o sucesso da reeleição de prefeitos. Buscou-se apenas levantar dados iniciais sobre essa questão, pouco explorada na literatura. Para avançar na discussão, sugere-se análises estatísticas mais densas com as variáveis apresentadas, para assim, ocorrer um desdobramento do tema em estudos futuros.

Referências

BRAGA, S. O uso das mídias sociais é um bom preditor do sucesso eleitoral dos candidatos? Uma análise das campanhas on-line dos vereadores das capitais das regiões sul, sudeste, e nordeste do Brasil no pleito de outubro de 2012. **Revista Política Hoje**, vol. 22, nº. 2, pp. 125-148, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicahoje/article/view/3766>. Acesso em 03 de abr. de 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 16, de 04 de junho de 1997**. Brasília, 04 de jun. de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc16.htm Acesso em 01 de abr., 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 97, de 04 de outubro de 2017**. Brasília, 04 de out. de 2017. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=26247394>. Acesso em 16 de nov. de 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Câmara aprova fim da reeleição para presidente, governador e prefeito**. Brasília, 28 de mai. de 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/460128-camara-aprova-fim-da-reeleicao-para-presidente-governador-e-prefeito/>. Acesso em 30 de mar. de 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à**

Constituição N. 2020 (Do Dep. Alessandro Molon e outro(a)s).

Plenário Ulysses Guimarães: Brasília, 9 de set. de 2020. Disponível em: https://static.congressoemfoco.uol.com.br/2020/09/PEC_fim_reeleic%CC%A7a%CC%83o_executivo.pdf. Acesso em 30 de mar. de 2021.

CARDOSO, F. H. **Reeleição e crises**. O Estado de S. Paulo. São Paulo, 05. de set. de 2020. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/espaco-aberto,reeleicao-e-criises,70003427387> Acesso em 01 de abr. de 2021.

CAVALCANTE, P. Vale a pena ser um bom prefeito? Comportamento eleitoral e reeleição no Brasil. **Revista Opinião Pública**, Campinas, vol. 21, nº 1, pp. 87-104, abr, 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762015000100087. Acesso em: 2 abr. 2021.

GONDINHO, S. **Reeleição de prefeitos e desempenho da gestão da alimentação escolar**: uma avaliação de municípios brasileiros. 39 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Contabilidade e Administração, FUCAPE Pesquisa e Ensino Limitada, 2019. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/63587>. Acesso em: 4 abr. 2021.

PEREIRA, C.; RENNO, L. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. **Revista de Economia Política**, vol. 27, nº 4 (108), pp. 664-683 out./dez., 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572007000400010&script=sci_abstract&tlng=ES. Acesso em 28 de mar. de 2021.

TSE. **Mudanças nas Eleições 2020**: fim das coligações para os pleitos proporcionais. Brasília, 19 de out. de 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Outubro/mudancas-nas-eleicoes-2020-fim-das-coligacoes-para-os-pleitos-proporcionais>. Acesso em 30 de mar. de 2021.

VEIGA, L.; SANTOS, S.; NEVES, D. Como a avaliação do governo local, a imagem dos candidatos e a configuração da disputa influenciam na reeleição do prefeito: Evidências de oito capitais no Brasil, 2008. **Anais do IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública da WAPOR** - Opinião Pública, Democracia e Novas Tecnologias: Interações e desafios. Belo Horizonte, mai. de 2011. Disponível em: http://waporbrasil.ufmg.br/papers/Luciana_Veiga.pdf. Acesso em: 28 mar. 2021.

GOVERNMENT COALITIONS IN DISTINCT POLITICAL SYSTEMS AND THE EXECUTIVE BRANCH STRUCTURE: AN EXPLORATORY CASE OF COMPARATIVE STUDY

Sheila Cristina Tolentino Barbosa¹

Resumo: As coalizões de governo são comumente examinadas em relação aos seus efeitos sobre os governos. Principalmente no processo de formação do governo, governabilidade dos governos minoritários e estabilidade do governo, embora também seja provável que tenha efeitos significativos sobre a estrutura e os resultados do poder executivo, conforme sugerido pelas discussões sobre as políticas das organizações governamentais. Este artigo, em um estudo de caso de estudo exploratório comparativo, discute e aponta como a trajetória dos governos coligados está relacionada à trajetória da estrutura do Poder Executivo, principalmente no seu incremento, independente de qual seja o Sistema político.

Palavras-chave: Coalizões de Governo; Poder Executivo; Estrutura.

Abstract: The government coalitions are commonly examined regarding its effects on governs. Mostly on govern's formation process, governability of minority governs and government stability. Although it is also likely to have significant effects on the structure and results of the executive branch as it is suggested by discussions of the politics of government organizations. This article, in a exploratory comparative case of study, discuss and point out how the trajectory of governments coalitions are related to the trajectory of the executive branch structure, mostly in its increase, regardless which the political system is.

Keywords: Government Coalitions; Executive Branch; Structure.

Resumen: Las coaliciones gubernamentales se examinan comúnmente por sus efectos sobre los gobiernos. Principalmente en el proceso de formación de gobiernos, gobernanza de gobiernos minoritarios y estabilidad gubernamental, aunque también es probable que tenga efectos significativos en la estructura

¹ Especialista em políticas públicas e gestão governamental como pesquisadora na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e professora no Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB).

y resultados del Poder Ejecutivo, como lo sugieren las discusiones sobre las políticas de los organismos gubernamentales. Este artículo, en un estudio de caso exploratorio comparativo, discute y señala cómo la trayectoria de los gobiernos asociados se relaciona con la trayectoria de la estructura del Poder Ejecutivo, principalmente en su incremento. independientemente de cuál sea el sistema político.

Palabras Clave: Coaliciones Gubernamentales; Poder Ejecutivo; Estructura.

The government coalitions are commonly examined regarding its effects on governs. Mostly on govern's formation process, governability of minority governs and government stability (See Cheibub and Limongi, 2011). Although it is also likely to have significant effects on the structure and results of the executive branch as it is suggested by discussions of the politics of government organizations, as seen in Ryu et al. (2019), these effects are not often investigated. In fact, apart from the main administrative reforms, changes in the structure of governments seem goes by without being really noticed by the society in large, regardless of in which political system.

Distinct political systems are supposed to present different outcomes on a political scenario of power distribution; however, government coalitions share the same motivation and concern, which are respectively control of government power and government stability, being built by bargains of cabinet positions.

This investigation aims to describe possible correlations between government's coalitions and changes in the executive branch structure in two distinct political systems. For that purpose, this paper will, by an exploratory case of comparative study, describe and analyze the cases of Brazil and New Zealand governments from around 1988. This effort's main contribution derives from the challenge of building a framework on the edge among two fields of knowledge such as political science and public administration.

As pointed by Borges e Barbosa (2019) for Brazil's case over recent years, there is a strong correlation between the increase in the number of parties in government coalitions and significant expansions on the structure of the executive branch. Beyond that, the practice of sharing office positions and ministerial posts in exchange for support for the government of the moment has even visible patterns of party control over

government sectors (SILVA e BARBOSA, 2019).

Previous researches are pointing out findings related to the incentives of politicians to seek ministerial post outside of the main parties, under coalitions of minority governs (SHUGART AND TAN, 2016). This situation could lead the political system to more fragmentation regarding the number of political parties, an increase of coalitions size, and finally, on more fragmentation of the executive branch structure and action.

This research derives from a broader research agenda about Brazil and the choice of New as case control case took in consideration that New Zealand has some useful features. The most important common feature for the two countries is that at the selected period of time they were under formal directives to reduce the government machinery. So both of them were not supposed to show increases in their structures as they indeed have shown

To explore possible correlations as mentioned above, first, it is examined relevant features of both political systems and, the process of government formation, and appointments for cabinet positions, as the government structure is an expression of the set of positions. Secondly, it is discussed data about the respective executive branch structures for the period under investigation. Finally, this discussion is followed by an analysis of possible existing correlations between increasing coalitions of government and the path of changes in the structure of the executive branch under its specific rules of appointments.

To understand transformations in the organization of the public sector, at a Federal/national level, and its political determinants this analysis was carried out by both qualitative and quantitative research and comparative analysis of multiple cases (Brazil and New Zealand cases). The fact that they have distinct political system was intend to make possible to analyse if coalitions or the political systems were a differential aspect.

The comparative analysis of the public administration organization in countries with different political systems can be helpful to identify differential elements regarding the influence of each political system on the shape of government, all this by an exam and comparison of similarities and differences in their characteristics and its results. Firstly, a description of both political systems features is provided, including its respective number of parties in recent years, either in parliament and coalitions by each government. Secondly, it is presented a detailed description of the

trajectory of state sector organizations for both countries. Subsequently, it was performed an analysis to compare the trajectories of both coalitions and the respective government structure by using the statistical test of spearman correlation.

It is important to stress that the countries under analysis have distinct mandates periods, which are 3 years for New Zealand and 4 years for Brazil. Nevertheless the comparison was not among periods of time but about features of each government mandate. Thereby, first the data analysis has made comparisons among government mandates of each country in order to describe a trajectory for each one, so that both trajectories could be compared among themselves.

The data collection was focused on initial cabinet formations at each government to trace the impact of the transition from one government to another over the administrative structure of government in each country. In this case, the length of time for each minister has not being considered, but the staffing process at each government transition, as this would be the moment of significant changes in the coalitions and potentially with more significant repercussions on ministerial changes (Ryu at al, 2019:7). Information on ministerial composition and ministers party affiliation was collected from official sources and databases of published research. Also, an analysis of content was conducted on describing previous researches and normative documents that define the way to create and staff the states sector organizations on Federal Level.

The measure of which and how many parties take part in government coalition was based on the party affiliation of ministers and, in Brazil's case, other heads of organizational units with a ministry status. It should be noted that, in any case, there are possible limitations of this measure. However, it is understood as feasible and valid for the research objectives, as already discussed above.

In Brazil's case of analysis, the temporal cut-off is the period right after the recent re-democratization in 1985 until 2016. For the New Zealand study Case, it was selected a parallel period beginning 1987 until the last election in 2017. The most important aspect about it is that similarly, these periods of time were also parallel regarding recent public management reforms that were supposed to shape the public administration under the same directives of reduction of structure and effectiveness.

The variables analyzed were the number of parties with seats

in parliament, the coalitions size, the number and types of ministries, departments and other organizations on the state sector, and the process of appointment for cabinet, ministries, and superior departments or government enterprises.

The Analysis shows that despite times of economic crises, the state sector at the national level both in Brazil and New Zealand have been increased following the increase of political parties in coalitions of government.

Different political systems and their particular government coalition models do affect the executive branch structure in the same way, considering that the increase in fragmentation of coalitions, is followed by an increase in the number of organizations of the public sector, which means even more fragmented machinery of government. Even in different social-economic contexts. Moreover, in a contradictory situation of fiscal crisis, that reasonably would suggest a trajectory of decrease in the public sector structure and action.

In regards of the way that governments organize their functions and actions, apparently, the increases in governmental structures are towards those parts of government where the political appointments are available and where the coalition can hold more power over organizations, which means at the whole executive Branch in Brazil's case, and The Crown entities at New Zealand's Case.

Although one could claim that it was after the New Public Management reforms the public sector became more fragmented, it is important to highlight that this kind of fragmentation mostly happened where the political appoint still is an option, as the public services in New Zealand has remained stable. This observation leads us to some important reflections about to which extent the political system, in other words, the parties, are shaping the organizational trajectories of the public sector. Furthermore, to which extent the shape and capacity of public services are at service of parties interests and needs. Those are questions to be examined by further studies.

References

Borges, J. S. & Barbosa, S. C. T. (2019). Ministérios como 'barganha': coalizão de governo e organização do Poder Executivo. *Revista do Serviço Público*, 70(2), 267-296.

Cheibub, J. A., & Limongi, F. (2011). From conflict to coordination: Perspectives on the study of executive-legislative relations. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, 1(1), 38-53.

Ryu, L., Moon, M. J., & Yang, J. (2019). The politics of government reorganizations: Evidence from 30 OECD countries, 1980–2014. *Governance*, DOI:10.1111/gove.12458

Silva, N. D., & Barbosa, S. C. T. (2019). Trajetória da ocupação partidária nos setores temáticos da estrutura do Poder Executivo (1986-2016).

Shugart, M. S. and Tan, A. C. Political Consequences of New Zealand's MMP System in Comparative Perspective. In Batto, N. F., Huang, C., Tan, A. C., & Cox, G. W. (2016). *Mixed-member electoral systems in constitutional context: Taiwan, Japan, and beyond*. Ann Arbor: University of Michigan Press. DOI:10.3998/mpub.8084028

OS EFEITOS DO ASSOCIATIVISMO NO DESEMPENHO PARLAMENTAR FEMININO

Ana Paula Cavalcante Limão da Silva¹

Resumo: O objetivo geral deste artigo é analisar a relação entre representação e participação política a partir do estudo da influência que os vínculos associativos exercem no desempenho e na atividade parlamentar de grupos sub-representados no Brasil, tomando-se como base as deputadas federais que exerceram mandatos nas legislaturas 2003-2007, 2007-2011, 2011-2015.

Palavra-chave: Associativismo e democracia, Deputadas federais brasileiras, Participação e representação política.

Abstract: The general objective of this article is to analyse the relationship between representation and political participation based on the study of the influence that associative ties exert on the performance and parliamentary activity of underrepresented groups in Brazil, taking as a basis the federal deputies who held mandates in legislatures 2003-2007, 2007-2011, 2011-2015.

Keywords: Associative and Democracy, Brazilian Federal Deputies, Participation and Political Representation.

Resumen: El objetivo general de este artículo es analizar la relación entre representación y participación política a partir del estudio de la influencia que ejercen los vínculos asociativos sobre el desempeño y la actividad parlamentaria de los grupos subrepresentados en Brasil, tomando como base a los diputados federales que tenían mandatos en Brasil. las legislaturas 2003-2007, 2007-2011, 2011-2015.

Palabras clave: Asociativismo y Democracia, Diputados Federales Brasileños, Participación y Representación Política.



¹ Doutora em Ciência Política (Ufscar), Mestre em Ciências Sociais (Uem), Bacharelado e Licenciatura em Ciências Sociais (Uem). Professora Universitária e Mentora de Projetos Sociais e Políticas Públicas. Pesquisadora do Projeto Mulheres Eleitas – LAPPCOM – UFRJ. E-mail: paulacavalcante7@hotmail.com

O objetivo geral deste artigo é analisar a relação entre representação e participação política a partir do estudo da influência que os vínculos associativos exercem no desempenho e na atividade parlamentar de grupos sub-representados no Brasil, tomando-se como referência as deputadas federais que exerceram mandatos nas legislaturas 2003-2007, 2007-2011, 2011-2015. A hipótese desta pesquisa é a de que os vínculos associativos importam para o desempenho das deputadas, logo essa influência pode ser identificada nas suas atividades parlamentares. Essa hipótese se construiu nas pistas de um debate bibliográfico que nos propõe considerar, de um lado, as relações entre representação e participação política, e de outro lado, as relações entre democracia e associações, para um entendimento mais adequado da ação representativa nas democracias contemporâneas e de suas condições de legitimidade, a partir da relação entre associativismo e democracia.

Os trabalhos teóricos das autoras, Hanna F. Pitkin (1972), Iris Marion Young (2006) e Nádía Urbinati (2006) apresentam pistas acerca da relação entre representação e participação política. Hanna F. Pitkin (1972) é uma das autoras fundamentais nesse debate ao afirmar que a representação deve ser vista como um processo contínuo que envolve eleitor e eleito. Em contraposição ao conceito de representação formalista e reduzido à autorização, Pitkin propõe o conceito de uma “representação substantiva”, no qual a representação é concebida como uma atividade, uma ação, que envolve o eleitor e o eleito e que tem como elemento central a responsividade dos representantes diante dos representados.

A autora Young (2006) enfatiza o caráter relacional e processual do fenômeno da representação. Para ela a relação entre representantes e representados não se inicia e termina no ato único da eleição. A teórica conceitualiza a representação como “um relacionamento diferenciado entre atores políticos engajados num processo que se estende no espaço e no tempo” (YOUNG, 2006, p. 142). Diante disso, os representados participam não apenas do momento da autorização, mas de uma variedade de momentos de prestação de contas, que podem ocorrer em muitos locais e por meio de várias instituições e, assim, contribuir para uma representação eficaz e para a legitimidade democrática.

Nádía Urbinati (2006) também apresenta pistas fundamentais nessa abordagem da conexão entre representação e participação. Nessa linha teórica, a autora argumenta que o Estado e a sociedade estão conectados por meio do *link* estabelecido pelo representante entre essas duas esferas. A

pesquisadora afirma que a representação política é um tipo de participação, que envolve outras formas de participação, por meio de um processo contínuo, disperso no espaço e no tempo. A representação deve ser vista, assim, como um processo dinâmico, em que o eleitor e o eleito estão presentes, a qual será mais democrática quanto maior o número de *links* entre eles, promovida por práticas participativas. O maior problema para a legitimidade democrática é se a democracia representativa está conectando poucos grupos nessa rede.

O trabalho teórico de Mark Warren (2001) constituiu uma importante referência para este estudo. Warren realiza uma análise a respeito das relações entre democracia e associações. Para o autor as associações compõem um campo plural, que disponibilizam diferentes habilidades individuais, tornando os indivíduos mais eficazes na defesa de interesses junto a públicos mais amplos, e apresentam distintos efeitos democráticos.

Warren (2001), em seu conceito de “ecologia democrática das associações” sugere que nem todas as associações estabelecem relações com a vida pública, devido às diferentes funções que desempenham na democracia. Mas também discute a respeito das associações que funcionam como “escolas democráticas”, as quais não são politicamente autossuficientes, mas podem influenciar a estrutura do governo e a própria esfera pública. Para esse autor, um dos efeitos das associações para a democracia é o desdobramento da representação de grupos sub-representados.

Com base nessa bibliografia que evidencia as relações entre democracia e associativismo, a principal pergunta que permeia esta pesquisa é qual o impacto dos vínculos associativos no desempenho parlamentar das deputadas federais consideradas, por meio da proposição de projetos, participação em comissões e cargos de liderança ocupados por essas mulheres. Essa pesquisa, portanto, tem por fim saber, para o caso das deputadas, se os vínculos associativos estabelecidos previamente à entrada no parlamento são capazes de influenciar o desempenho parlamentar feminino nessa instituição, pretendendo, assim, contribuir com o debate a respeito da relação entre participação e representação para a legitimidade democrática.

Para a construção deste artigo, utilizamos uma metodologia quantitativa, cuja fonte foi o banco de dados resultante do trabalho de Almeida, Lüchmann e Ribeiro (2012). Esse trabalho mapeou os vínculos associativos das deputadas federais brasileiras para as três últimas legislaturas (2003-2007, 2007-2011 e 2011-2015) e identificou que

mais da metade das deputadas possuía pelo menos um tipo de vínculo associativo. Esse estudo também permitiu concluir que predomina entre essas parlamentares vínculos com sindicatos e movimentos estudantis. Além disso, constatou que há associações entre pertencimento partidário e tipo de vínculos associativos. Ou seja, dependendo do tipo de partido, os vínculos associativos são mais presentes entre as deputadas e, portanto, mais determinantes como seu capital político.

Para testar a hipótese desta pesquisa, esse banco de dados foi enriquecido com novas variáveis referentes ao número dos projetos propostos e aprovados pelas deputadas e cargos de liderança ocupados por elas durante as legislaturas analisadas. Essas informações foram extraídas no endereço eletrônico da Câmara dos Deputados² e devidamente codificadas para saber a respeito do impacto dos vínculos associativos no desempenho das deputadas.

Os resultados deste artigo evidenciam que os vínculos associativos das deputadas analisadas, desempenham papéis importantes no conjunto dos “*links*” que o processo representativo promove entre Estado e sociedade civil. Ou seja, esses tipos de associativismo são importantes “pontos” de contato entre o Estado e a sociedade civil, ativando suas conexões no interior da prática representativa. Esses resultados destacam a importância em investigar as práticas representativas de grupos sub-representados na política, como é o caso feminino. Porém, verificamos que há outros fatores que interferem na conexão entre a participação e a prática representativa, os quais podem estar relacionados com a dinâmica da câmara, que resulta de um sistema legislativo altamente centralizado, por isso, as habilidades adquiridas por meio da participação em associações não são suficientes para superar a reduzida presença de deputadas em cargos de liderança e aprovação de projetos.

Referências

ALMEIDA, C. C. R.; LÜCHMANN, L. H. H.; RIBEIRO, E. 2012. **Associativismo e Representação Política no Brasil**. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, v. 8, p. 237-263, maio-agosto.

PINHEIRO, L. S. 2006. **Vozes femininas na política: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte**. Brasília.

2 Portal da Câmara dos Deputados – endereço eletrônico: www@camara.leg.br/

Dissertação (Mestrado) - Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, 2006. 248 p.

PITKIN, H. **The concept of representation**. 1972. University of California Press, London, England.

URBINATI, N. 2006. **Representative Democracy: Principles & Genealogy**. Chicago Press, 2006.

WARREN, M. 2001. **Democracy and association**. Princeton: Princeton University.

YOUNG, I. M. 2006. **Representação política, identidade e minorias**. Lua Nova, São Paulo, v. 67, p. 139-190.

QUESTÕES CONTEMPORÂNEAS DA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA: O CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS *INTERNA CORPORIS* E A ELEIÇÃO DA MESA DIRETORA DO CONGRESSO NACIONAL NOS MARCOS DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Lucas César Severino de Carvalho¹

Resumo: O trabalho discute a judicialização das eleições da Mesa Diretora do Congresso Nacional. Através de metodologia jurídico-compreensiva, ressalta de forma crítica os alcances e limitações do controle judicial dos atos do Poder Legislativo no sistema político e no direito brasileiro contemporâneo. O resgate à doutrina dos atos *interna corporis*, nesse contexto, tem redefinido a relação entre democracia e jurisdição constitucional no Brasil.

Palavra-chave: Constituição, Poder Legislativo, Controle Judicial, *Interna corporis*, Mesa Diretora do Congresso Nacional.

Abstract: The work debates the judicialization of the elections of the Directing Board of the National Congress. Through a comprehensive legal methodology, it critically emphasises the scope and limitations of judicial control of Legislative Power acts in the political system and contemporary Brazilian law. The rescue of the doctrine of *interna corporis* acts, in this regard, redefined the relationship between democracy and constitutional jurisdiction in Brazil.

Keywords: Constitution, Legislative Power, Judicial Control, *Interna corporis*, Directing Board of the National Congress.

Resumen: El trabajo discute la judicialización de las elecciones de la Mesa Directiva del Congreso Nacional. Mediante metodología jurídico-compreensiva, señala críticamente alcances y limitaciones del control judicial de actos del Poder



1 Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestrando em Direito Político na Linha Razão, História e Poder do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Advogado e consultor. E-mail para contato: lucascscarvalho.ppgdufmg@gmail.com

Legislativo en el sistema político y en el derecho brasileño contemporáneo. El rescate de la doctrina de los actos *interna corporis*, en ese contexto, ha redefinido la relación entre democracia y jurisdicción constitucional en Brasil.

Palabras clave: Constitución, Poder Legislativo, Control Judicial, *Interna corporis*, Mesa Directiva del Congreso Nacional.

Com a Constituição de 1988, encerra-se na história constitucional brasileira um período ditatorial, restritivo às liberdades individuais e silenciador das instituições democráticas. O Estado Democrático de Direito que surge com a promulgação da nova Carta Política (BONAVIDES, 2018, p. 610) estabelece, logo em seus primeiros artigos, os fundamentos do Estado brasileiro, com destaque para a relevância da democracia e da soberania popular como expressão do poder legítimo, a inarredável garantia da dignidade humana, bem como dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, o desenvolvimento de instituições democráticas a partir da égide do novo texto constitucional é acompanhado por uma sofisticada e complexa separação de poderes, princípio amplamente ressignificado desde Montesquieu até a atual complexificação das formas políticas (BONAVIDES, 2019, p. 159), estabelecendo, para o sistema jurídico-político, um princípio cujo desempenho caminha com a experiência democrática, lado a lado com a inexorável defesa da supremacia constitucional (HORTA, 1995, p.144).

Tais desafios para o insurgente sistema político brasileiro refletem a importância dada à representação democrática, à relação entre os Poderes, bem como à primazia constitucional. Nesse sentido, Casas Legislativas, Governos e Tribunais passam a assumir atribuições fundamentais na concretização dos direitos assegurados pela Constituição, e se encontram, neste analítico e ambicioso projeto constitucional, como vocalizadores da agenda pública brasileira (ABRANCHES, 1988, p. 22), num processo de densificação do Estado Democrático de Direito frente à complexificação das relações sociais característica do século XXI.

Para a realização dos objetivos nela propostos, a Constituição de 1988 estabelece um vínculo imprescindível e sistemático entre autonomia e independência dos poderes, soberania popular, direitos fundamentais e preservação do sistema jurídico-político constitucional. Essa relação se expressou, no direito constitucional brasileiro, a partir do alargamento das

funções inerentes ao Poder Legislativo, ao Poder Executivo (ARANTES; COUTO, 2019, p. 26) e Judiciário, especialmente, quanto ao último, a partir de extensiva ampliação de suas possibilidades de controle das leis e dos atos do Poder Público, com expressiva repercussão na relação entre sociedade e instituições democráticas.

Dessa forma, desde a Constituição de 1988, há um crescimento do interesse sobre o controle judicial de atos do Poder Legislativo (QUEIROZ FILHO, 2001), suas possibilidades e limitações no contexto da democracia constitucional brasileira (DANTAS; FERNANDES, 2019). Nesse inteirim, conceitos como judicialização da política (BARROSO, 2012, p. 24), politização da justiça e ativismo judicial (ARGUELHES, 2014, p. 26) ilustram as tensões entre Direito e Política dadas pelo arranjo constitucional brasileiro.

É de se destacar o papel das instituições para o desenvolvimento desse quadro, para além das condições dadas pelo texto constitucional que catalisam a interferência. Se reconhece, no comportamento dos atores instituições pós 88, constante processo de atuação (KOZICKI; ARAÚJO, 2015, p. 114-115), ora expansiva, ora autocontida, de contestação das atividades governamentais por via da decisão judicial (DAVID, 2018), que se explica pela indisponibilidade dos preceitos constitucionais e sua possibilidade de reivindicação através do Poder Judiciário, para além das possibilidades e limitações verificadas pelo marco teórico dos diálogos institucionais (BATEUP, 2006).

Por outro lado, há recíproco processo de contestação do controle judicial por parte de atores institucionais no exercício de suas atribuições privativas e de rechaço pela atividade legiferante dos órgãos jurisdicionais, deficitários de legitimidade popular e de representatividade. Em especial, a atuação da jurisdição constitucional brasileira nas pautas do Poder Legislativo é reconhecida como menos esporádica e excepcional que sua jurisprudência assim se define.

As relações entre o Supremo Tribunal Federal, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e seus parlamentares, em particular, são características desse dilema constitucional entre supremacia constitucional, jurisdição constitucional e soberania popular (PAULINO, 2018, p. 134). Como paradoxo dessas interações, mostra-se corriqueiro na agenda pública nacional, sobretudo no momento do exercício de competências exclusivas das Casas Legislativas (como comissões parlamentares de inquérito, processos de impeachment, processo legislativo) a judicialização de suas

matérias - ora por seus próprios membros - sob o fundamento da tutela de preceitos do Estado Democrático de Direito, como os fundamentos, princípios e regras constitucionais.

Como chave de leitura desse fenômeno, paradigmático da relação entre Direito e Política, registra-se na literatura constitucional a clássica doutrina dos atos *interna corporis*, expressão da autonomia e interação entre os poderes, como atos insuscetíveis de revisão por outra instância, por serem exclusivos à execução da economia interna e do funcionamento próprio das competências constitucionais dos órgãos de Estado (BERNARDES JUNIOR, 2009, p. 109).

Tal doutrina passa, com a Constituição de 1988, a assumir a tônica do controle judicial dos atos do Poder Legislativo, sendo o principal precedente aplicado para apreciar a revisão de atos privativos dos parlamentos, como a interpretação de normas regimentais e a condução do processo legislativo. Contudo, com o aperfeiçoamento das formas de controle de constitucionalidade das leis e dos atos públicos pela Suprema Corte brasileira e a constante provocação à jurisdição constitucional para resolução de questões eminentemente políticas, há uma sucessiva relativização desse conceito, sobretudo pela repercussão dos preceitos democráticos (MOURÃO, 2016) e do devido processo legislativo (OLIVEIRA, 2016).

Este fenômeno é, na atualidade, resgatado para uma ampla revisão do papel do Supremo Tribunal Federal na garantia dos preceitos constitucionais no Poder Legislativo, sua repercussão para a democracia. A doutrina dos atos *interna corporis* figura nos principais debates contemporâneos na judicialização de pautas políticas, com polissêmico sentido tanto no STF como no Congresso Nacional.

Para analisar criticamente esse fenômeno, será utilizado como marco a eleição das Mesas Diretoras do Congresso Nacional, momento em que os membros do Poder Legislativo decidem, entre seus pares, aqueles atribuídos da gestão e condução dos trabalhos das Casas Legislativas, bem como da representação do Poder Legislativo perante a sociedade e os demais órgãos de Estado, como a Presidência do Congresso Nacional e das Mesas Diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com complexas consequências para a independência do Parlamento e sua autonomia. Como consequência, a atuação da jurisdição constitucional nesse processo é tema sensível de estudo (LEAL, 2019, p. 67-68), bem como fenômeno contemporâneo, cuja atenção foi principalmente

despertada nesta legislatura, com sucessivas atuações do Supremo Tribunal Federal na Eleição das Mesas Diretoras do Poder Legislativo Federal acerca da interpretação das regras regimentais e constitucionais das Casas Legislativas acerca desse procedimento (BRASIL, 1970, 1989).

É verificado, a partir desse trabalho, o sucessivo desenvolvimento, com a Constituição de 1988, de forte doutrina voltada ao Controle Judicial dos Atos do Poder Legislativo, sua filiação à possibilidade de revisão em face das normas constitucionais e de inviabilidade de manutenção estanque da doutrina dos atos *interna corporis*, em face da supremacia constitucional (DEL NEGRI, 2011). O Poder Legislativo, nesse sentido, não estaria resguardado pelo princípio da separação de poderes e pela harmonia e independência entre as funções do Estado brasileiro, mas deveria observar, no exercício de suas atribuições o império do direito, compreendido a partir do devido processo legislativo e do princípio democrático, pela observância dos preceitos fundamentais, do seu regimento interno e das leis (BAHIA et al, 2018).

Conclui-se, a partir do estudo das duas últimas eleições das Mesas Diretoras do Congresso Nacional (BRASIL, 2018, 2019, 2021) que, muito embora o Supremo Tribunal Federal aplique de forma geral a doutrina dos atos *interna corporis* como justificativa para impossibilitar o controle judicial dos atos do poder legislativo, tal como ocorreu com a edição do recente Tema 1.120 em sede de Repercussão Geral, a mesma doutrina vem sendo utilizada em precedentes paradigmáticos para a relação entre os poderes como meio para justificar o controle dos atos do Poder Legislativo e garantir os preceitos fundamentais da Constituição. A problemática que envolve a incerteza em torno dos atos *interna corporis* permanece indefinida a despeito de nunca tanto discutida, de modo que a proliferação de estudos que questionam a indefinição acerca do tema a partir da jurisdição constitucional e as recentes experiências do sistema político brasileiro sobre a matéria demonstram a atualidade do debate sobre o controle judicial dos atos *interna corporis* e sua urgência para a democracia constitucional brasileira.

O presente trabalho, assim, realizará um estudo de caso sobre a judicialização da eleição das Mesas Diretoras do Congresso Nacional. O objetivo aqui é examinar os desdobramentos do controle judicial de atos *interna corporis* em face do papel do Supremo Tribunal Federal de garantia dos princípios democráticos e da separação dos poderes, frente à necessidade de justificação da jurisdição constitucional. Para tanto,

adotará metodologia jurídico-compreensiva, assinalando de forma crítica os alcances e controle judicial dos atos do Poder Legislativo no sistema político e no direito brasileiro. Como conclusão, espera-se destacar a atualidade da judicialização de atos interna corporis e sua controvérsia no quadro político-institucional brasileiro, suscitando avanços e retrocessos perante a relação entre os Poderes Legislativo e Judiciário nos marcos do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Referências

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de Abranches. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988.

ARANTES, Rogério B.; COUTO, Cláudio G. 1988:2018: Trinta anos de constitucionalização permanente. In: Naércio Menezes Filho; Andre Portela Sousa, (Org.). **A Carta. Para entender a Constituição brasileira**. 1ª ed, São Paulo: Todavia, v. 1, p. 13-52. 2019

ARGUELHES, Diego Werneck. Poder não é querer: preferências restritivas e redesenho institucional no Supremo Tribunal Federal pós-democratização. **Universitas Jus**, Brasília, v. 25, n. 1, p. 25-45, 2014.

BAHIA. Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes et al. **Controle jurisdicional do devido processo legislativo: história e teoria constitucional brasileira**. Belo Horizonte: Conhecimento Livraria e Distribuidora, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. especial, p. 23-50, 2015.

BATEUP, Christine. The Dialogic Promise: Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue. **Brooklyn Law Review**, Volume 71, Issue 3. 2006

BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. **O controle jurisdicional do processo legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BONAVIDES, Paulo, **Ciência Política**, 26ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 11ª ed. São Paulo:

Malheiros, 2018

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm Acesso em 07/02/20.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970**. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 1970. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança n. 36.169. Decisão, Mandado de Segurança preventivo. Senado Federal. Mesa. Eleição. Votação. Publicidade. Liminar. Sinalização. Deferimento. Impetrante: Lasier Costa Martins. Impetrado: Presidente do Senado Federal. Min Marco Aurélio, 19 de dezembro de 2018. **Lex**: Diário de Justiça Eletrônico.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Suspensão de Segurança 5.272. Requerente: Mesa do Senado Federal. Requerido: Relator do MS n. 36.169 do Supremo Tribunal Federal. Min. Dias Toffoli, 09 de janeiro de 2019. **Lex**: Diário de Justiça Eletrônica Nr. 19 do dia 05/02/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6.524**. Voto Ministro Gilmar Mendes. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-gilmar-mendes-adi-reeleicao.pdf>

DANTAS, Ingrid Cunha; FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Constitucionalismo democrático: entre as teorias populares do constitucionalismo e um novo aporte do papel das cortes na democracia. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 64, n. 2, p. 61-88, maio/ago. 2019.

DAVID, Raphaela Borges David. **Decisão jurídica e governabilidade no diálogo entre judiciário e executivo**. 2018. Tese, (Doutorado em Direito), Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

DEL NEGRI, André. **Processo constitucional e decisão interna corporis**. Belo Horizonte: Fórum, v. 201, p. 1, 2011.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte, Del Rey, 1995.

KOZICKI, Katya. ARAÚJO, Eduardo Borges. Um Contraponto Fraco a um Modelo Forte: o Supremo Tribunal Federal, a última palavra e o diálogo. **Sequência**, Florianópolis, n. 71, p. 107-132, dez. 2015.

LEAL, Fernando A. R. Três desafios à aplicação da metáfora dos “diálogos institucionais” para a legitimação da jurisdição constitucional. In: Bolonha, Carlos; Oliveira, Fábio Corrêa Souza de; Almeida, Máira; Luz Segundo, Elpídio Paiva. (Org.). **30 anos da Constituição Federal de 1988: uma jornada democrática inacabada**. Belo Horizonte, Fórum, v. 1, p. 377-388, 2019.

MOURÃO. Lucas Tavares. **Bloco de constitucionalidade como fundamento para o controle judicial do processo legislativo**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Devido processo legislativo: uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

PAULINO, Lucas Azevedo. **Jurisdição Constitucional sem Supremacia Judicial**. Entre a legitimidade democrática e a proteção de direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2018.

QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. **O controle judicial de atos do Poder Legislativo: atos políticos e interna corporis**. Brasília Jurídica, Brasília, 2001.

O PODER DOS “CABEÇAS DO CONGRESSO”: ESTUDO SOBRE A AMBIÇÃO POLÍTICA E AS CHANCES ELEITORAIS DOS PREMIADOS DO DIAP

Nilton Sainz¹

Adriano Codato²

Gabryela Gabriel³

Victor Miranda⁴

Resumo: O artigo investigou: a) a relação entre ser ou não “Cabeça do Congresso” do DIAP e a ambição política, e b) se existem benefícios eleitorais para esses parlamentares. Testes de independência Qui-Quadrado mostram que há associação entre tipo de ambição e capital político apenas nas eleições de 2018 (p 0,001) e 2020 (p 0,031). Testes de risco relativo e razão de chance revelam que não há efeito positivo de desempenho eleitoral nas eleições posteriores para os “Cabeça do Congresso”.

Palavra-chave: Ambição política; Sucesso eleitoral; Cabeças do Congresso; DIAP; Câmara dos Deputados.

Abstract: The paper investigated: a) the relationship between being or not DIAP’s “Head of Congress” and political ambition, and b) whether there are electoral benefits for these parliamentarians. Chi-Square independence tests show that there is an association between the type of ambition and political capital only in 2018 (p 0.001) and 2020 (p 0.031) elections. Relative risk and odds ratio tests reveal that there is no positive electoral performance’s effect in subsequent elections for the “Heads of Congress”.

Keywords: Political ambition; Electoral success; Heads of congress; Chamber of Deputies.

1 Doutorando em Ciência Política, Universidade Federal do Paraná e bolsista CAPES. E-mail: niltonsainz@ufpr.br

2 Doutor em Ciência Política pela Unicamp, professor de Ciência Política da Universidade Federal do Paraná e pesquisador do CNPq. E-mail: adriano@ufpr.br.

3 Mestranda em Ciência Política, Universidade Federal do Paraná. E-mail: gabryela.gabriel@ufpr.br

4 Doutor em História pela UFGD, professor de Ciências Sociais da UFMS e pesquisador do Leibniz Institute for the Social Science. E-mail: victor.miranda@ufms.br

Resumen: El artículo investigó: a) la relación entre ser o no “Cabeza del Congreso” del DIAP y la ambición política, y b) si existen beneficios electorales para esos parlamentarios. Test de independencia de Chi Cuadrado muestran que hay asociación entre el tipo de ambición y capital político solo en las elecciones del año 2018 ($p < 0,001$). Test de riesgo relativo y razón de chance revelan que no hay efecto positivo de desempeño electoral en las elecciones posteriores para los “Cabezas del Congreso”.

Palabras clave: Ambición política, Éxito electoral, “Cabeza del Congreso”, DIAP.

Parlamentares que buscam a reeleição estão dispostos a seguir comportamentos dentro do Legislativo que os levem a comunicar-se frequentemente com os seus eleitores. No Brasil, sabe-se da orientação dos parlamentares para a reeleição e seus determinantes. Porém, há alta circulação entre os cargos eletivos no país, indicando carreiras dinâmicas, não lineares e com idas e vindas entre uma posição política e outra para sobreviver na política (SANTOS, 1999; PEREIRA; RENNÓ, 2001; BORCHERT, 2009).

Essa pesquisa busca compreender a relação entre ser classificado pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) como “Cabeça do Congresso” e suas ambições políticas futuras. O objeto de análise são o(a)s deputado(a)s federais eleito(a)s para a 55ª legislatura e classificado(a)s entre 2015-2018 como os mais relevantes. A ideia é saber se ser um parlamentar influente está associado a benefícios eleitorais em disputas subsequentes. Pretendemos responder se as assimetrias de poder dentro da Câmara dos Deputados, medidas através das classificações do DIAP, podem ser observadas nas escolhas de carreiras (ambições) e nos desfechos eleitorais (sucessos ou insucessos) desse(a)s parlamentares. O estudo pretende verificar duas hipóteses:

H1: Quanto maior o capital político medido pela classificação “Cabeças do Congresso” do DIAP, maiores serão as ambições políticas futuras dos parlamentares da 55ª legislatura.

H2: O fato do(a) parlamentar ser considerado um “Cabeça do Congresso” pelo DIAP significa melhores chances de sucesso eleitoral em eleições subsequentes.

Na literatura sobre o caso brasileiro, Samuels (2003) diagnostica um alto índice de renovação na Câmara dos Deputados e baixa capacidade de consolidar carreiras políticas. Segundo esse autor, a reeleição ao cargo

de deputado federal não é prioridade para aquele(a)s parlamentares mais “fortes” na Casa, de maior destaque, pois eles possuem recursos para saltar para cargos mais elevados. Considerando o sistema político brasileiro como um *multi-level system*, Borchert (2009) entende o sistema político brasileiro com um padrão integrado de carreira, o que na prática significa não possuir uma hierarquia de postos eletivos bem definidos e uma única direção dos movimentos, resultando em alta frequência.

Na Tabela 1, apresentamos de forma organizada os números que compõem o universo dessa investigação.

Tabela 1: Universo e número de observações em análise da 55ª. legislatura (2015-2019)

Número de deputado(a) s eleito(a)s em 2014	Número de deputado(a) s premiado(a)s pelo DIAP (2015-2018)	Observações de escolhas de carreiras e sucesso eleitoral (2016-2020)
513	87	1.539

Fonte: Autores com base em banco de dados do Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (2014), DIAP (2015-2018) e TSE (2016, 2018, 2020).

No Quadro 1, apresentamos o conjunto de variáveis analisadas na investigação.

Tipo de variável	Variável	Categorias das variáveis	Descrição
Independente	Premiado (dummy)	Sim; Não	Variável binária entre deputado(a)s premiado(a)s pelo DIAP durante a 55ª legislatura
	Classificação de premiações na legislatura	Não premiado; Pouco premiado; Muito premiado	Variável classificatória de acordo com o número de prêmio recebidos durante a 55ª legislatura
Dependente	Escolhas de carreiras (2016, 2018, 2020)	NC, Ver, VP, Pref, DE, VG, Gov, DF, S.Sen., Sen., VPres, Pres	Registra os movimentos de carreira nas quais o(a)s deputado(a)s eleito(a)s em 2014 realizaram nas eleições posteriores de 2016, 2018, 2020
	Sucesso eleitoral (dummy) (2016, 2018, 2020)	Eleito; Não eleito	Classifica de forma binária aquele(a)s que obtiveram sucesso ou fracassaram nas urnas
	Tipo de ambição política (2016, 2018, 2020)	Discreta, regressiva, estática, progressiva	Classificação de ambições políticas conforme sugere a literatura e considerando a hierarquia de cargos eletivos estabelecida na pesquisa

Das variáveis expostas, duas merecem explicações. A primeira é a variável “Classificação de premiações na legislatura”. Classificamos de acordo com o número de prêmios conquistados por cada deputado(a), sendo: Não premiado = 0 prêmios; Pouco premiado = 1 ou 2 prêmios; Muito premiado = 3 ou 4 prêmios. A segunda variável é “Tipo de ambição política”. Diante da complexidade do sistema político brasileiro em termos de hierarquia dos cargos eletivos, utilizamos uma lógica que leva em

consideração o nível de governo e o poder político do cargo para estruturar essa hierarquia.

A hierarquia formulada a partir do cargo de Deputado Federal leva em consideração os níveis de governo, sendo o nível federal o mais alto, seguido pelo estadual e pelo municipal. No Legislativo, somente o cargo de Senador está sendo considerado como progressão de carreira em relação a Deputado Federal.

Na Tabela 2 são apresentadas as frequências e porcentagens das premiações do DIAP a partir das variáveis elaboradas na investigação.

Tabela 2: Totais dos deputados premiados e não premiados pelo DIAP na 55ª legislatura

variável	frequência	porcentagem sobre 513
1) não premiados	426	83
2) premiados	87	17
2.1 pouco premiados	40	7,8
2.2 muito premiados	47	9,2

Fonte: Autores com base em DIAP (2015-2018).

Apenas 17% do(a)s deputado(a)s foram destacados pelo DIAP. A maioria do(a)s parlamentares (83%) não foram premiados nesse período. Observamos que 9,2% dele(a)s receberam a premiação durante 3 ou 4 anos da legislatura, sendo classificados como “muito premiados” e 7,8% foram classificados como “pouco premiados”.

A baixa porcentagem de premiações concedidas sugere duas possibilidades: a) o custo para o(a) parlamentar empenhar-se na conquista da premiação é alto e requer empenho, o que nem sempre é conveniente para o(a)s deputado(a)s; b) existe um desconhecimento ou desinteresse por parte do(a)s parlamentares em relação às premiações que medem a atuação parlamentar.

Uma das formas de mensurar a importância do Legislativo para a classe política pode ser através das suas escolhas de carreiras. Os dados de escolhas de carreira revelam alguns padrões. Nas eleições municipais (2016 e 2020) a principal escolha do(a)s deputado(a)s federais é não disputar. Em 2018, momento decisivo para os mandatos do(a)s eleito(a)s em 2014, 88,5% do(a)s parlamentares competem eleitoralmente.

É possível perceber diferentes dinâmicas. Em eleições municipais, o

sistema político oferece menos opções (prefeito, vice-prefeito e vereador) e isso pode significar um rebaixamento na carreira. Além disso, para disputar um cargo do Executivo o(a)s deputados passam por uma eleição majoritária, sendo o sistema eleitoral um fator importante na competitividade do pleito.

Nas eleições gerais, o(a)s parlamentares possuem uma variedade maior de escolhas e, para além da opção de reeleição, podem “descer” para o cargo de deputado estadual ou ainda preferir postos de menor expressão, como vice-governador ou suplente de senador. Além disso, existem as opções de progressão de carreira, como senador, governador, vice-presidente e presidente da República. Esses cargos, contudo, são mais competitivos, as eleições são majoritárias e os custos de campanha tendem a ser mais altos (CEPESP, 2019). Os dados reforçam que a principal escolha de carreira do(a)s deputado(a)s federais é pela permanência na Câmara dos Deputados.

O teste de qui-quadrado de independência mostrou que não há associação entre tipo de ambição e capital político nas eleições de 2016 [$X^2(4) = 3,689$; $p = 0,450$]. Na Tabela 3 apresentamos a estimativa de risco para deputado(a)s premiado(a)s ou não durante a 55ª legislatura na competição eleitoral de 2016.

Tabela 3: Estimativa de risco eleitoral para deputado(a)s premiado(a)s e não premiado(a)s nas eleições de 2016

	Valor	Intervalo de confiança 95%	
		Inferior	Superior
<i>Odds Ratio</i> para Premiado (Não / Sim)	3,326	,391	28,258
para coorte Sucesso eleitoral 2016 = Eleito	2,698	,402	18,100
para coorte Sucesso eleitoral 2016 = Não eleito	,811	,628	1,047
N de Casos Válidos	73		

Obs.: O teste de qui-quadrado de independência mostrou que **não** há associação entre premiados e sucesso eleitoral em 2016 [$X^2(1) = 1,340$; $p = 0,247$]

Fonte: Autores com base em TSE (2016) e DIAP (2015-2018).

Os resultados revelam que não existe associação entre receber a premiação do DIAP e sucesso eleitoral em 2016. Além disso, a chance de ser eleito(a) do(a)s não premiado(a)s é 3,3 vezes maior do que a do(a)s premiado(a)s, assim como o risco relativo é menor que 1, indicando uma diminuição nessa probabilidade. A explicação para isso se dá através das próprias escolhas de carreira dos indivíduos não premiados: além de lançar mais candidaturas nessa oportunidade, optou-se em maior número por

cargos menores (ambição regressiva).

No que se refere à existência de associação entre o capital político e a ambição política nas eleições de 2018, o teste de qui-quadrado de independência mostrou que há associação entre tipo de ambição e capital político nas eleições de 2018 [$X^2(6) = 23,401$; $p = 0,001$]. Destacamos a associação negativa relacionada aos parlamentares não premiados e a ambição progressiva, apontando uma baixa tendência de parlamentares com baixo destaque na Câmara dos Deputados em lançar candidaturas para cargos maiores.

Na Tabela 4 apresentamos a estimativa de risco para as eleições de 2018.

Tabela 4: Estimativa de risco eleitoral para deputado(a)s premiado(a)s e não premiado(a)s nas eleições de 2018

	Valor	Intervalo de confiança 95%	
		Inferior	Superior
<i>Odds Ratio</i> para Premiado (Não / Sim)	,817	,498	1,339
para coorte Sucesso eleitoral 2018 = Eleito	,924	,768	1,112
para coorte Sucesso eleitoral 2018 = Não eleito	1,132	,830	1,542
N de Casos Válidos	454		

Obs.: O teste qui-quadrado de independência mostrou que **não** há associação entre premiados e sucesso eleitoral em 2018 [$X^2(1) = 0,646$; $p = 0,422$].

Fonte: Autores com base em TSE (2018) e DIAP (2015-2018).

O teste qui-quadrado não apresenta associação entre premiação e sucesso eleitoral em 2018. No entanto, notamos que a *odds ratio* dos não premiados passa a ser menor que 1, indicando que a chance desse grupo ser eleito diminui. Apesar do risco relativo ser 1,1 (um número considerado baixo para essa estatística onde RR1 significa aumento do desfecho), o cálculo sugere maiores riscos eleitorais nas eleições de 2018 para aqueles não premiados. Logo, não é possível afirmar que o capital político acumulado pelos prêmios do DIAP atrela-se ao sucesso eleitoral em 2018. Porém, as evidências demonstram que aquele(a)s não premiado(a)s correram mais riscos de fracassos eleitorais.

Em 2020 o teste de qui-quadrado de independência mostrou que há associação entre tipo de ambição e capital político nas eleições de 2020 [$X^2(4) = 10,648$; $p = 0,031$]. Verificou-se associação entre parlamentares não

premiados e ambição regressiva. Também se evidencia associação negativa entre esse grupo de deputado(a)s e ambição discreta, demonstrando uma probabilidade maior desses parlamentares lançarem candidaturas em meio ao mandato.

Sabendo da inexistência de associação entre premiação do DIAP e sucesso eleitoral, na Tabela 5 expomos os resultados da estimativa de risco para a eleição municipal de 2020.

Tabela 5: Estimativa de risco eleitoral para deputado(a)s premiado(a)s e não premiado(a)s nas eleições de 2020

	Valor	Intervalo de confiança 95%	
		Inferior	Superior
<i>Odds Ratio</i> para Premiado (Não / Sim)	1,543	,281	8,477
para coorte Sucesso eleitoral 2020 = Eleito	1,336	,400	4,460
para coorte Sucesso eleitoral 2020 = Não eleito	,866	,525	1,428
N de Casos Válidos	83		

Obs.: O teste de qui-quadrado de independência mostrou que **não** há associação entre premiados e sucesso eleitoral em 2020 [$X^2(1) = 0,252$; $p = 0,616$]

Fonte: Autores com base em TSE (2020) e DIAP (2015-2018).

Os resultados da estimativa de risco assemelham-se aos resultados encontrados nas eleições de 2016. Mais uma vez, a chance do(a)s não premiado(a)s serem eleito(a)s se mostra 1,5 vezes maior que a dos premiados. Além disso, esse grupo tem risco menor de fracassar nesse pleito que aquele(a)s dos premiado(a)s. Nas eleições de 2020, o(a)s não premiado(a)s estão associados com a ambição regressiva, o que traz uma pista para as chances de maior sucesso do que a do grupo dos premiados.

Dessa maneira, se confirmou apenas parcialmente a H1 da pesquisa, que supunha a existência de associação entre ser um dos “Cabeças” do Congresso Nacional e ambição política, visto que identificamos associação entre as escolhas de carreira dos parlamentares influentes (pouco premiados ou muito premiados) nas eleições de 2018 e 2020. Porém, rejeita-se a H2 da pesquisa, visto que não existem associações entre o capital político medido pelo DIAP e as chances de sucessos em eleições subsequentes.

Referências

BORCHERT, J. **Ambition and Opportunity in Federal Systems: The Political Sociology of Political Career Patterns in Brazil, Germany, and the United States.** Toronto. APSA 2009 Toronto Meeting Paper,

2009.

CENTRO DE POLÍTICA E ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO.
Federação Getúlio Vargas. **Os custos da campanha eleitoral no Brasil: uma análise baseada em evidências.** São Paulo: CEPESP/FGV, 2019.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, v.44, n.2, p.133-172, 2001.

SAMUELS, D. **Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil.** Cambridge, UK: University Press, 2003.

SANTOS, F. Recruitment and Retention of Legislators in Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, v. 24, n. 2, p. 209, maio 1999

CONTROLE PARLAMENTAR POR MEIO DO ORÇAMENTO: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM OBRAS PÚBLICAS

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt¹

Resumo: O texto trata do controle orçamentário de obras com indícios de irregularidades graves pelo Congresso Nacional. Apresenta os elementos descritivos centrais do fenômeno e as principais hipóteses na literatura de estudos legislativos aplicáveis ao comportamento parlamentar nessa atividade. Essas hipóteses são testadas a partir de um mapeamento quantitativo do padrão decisório legislativo nessa matéria (bloqueios orçamentários) no período 2002-2020, tomando por critério de comparação a convergência ou não com as recomendações do TCU para cada obra. Conclui apontando que o comportamento decisório legislativo apresenta padrões heterogêneos, que demandam modelos multifatoriais nos quais diferentes incentivos atuem sobre grupos parlamentares também distintos dentro do mecanismo decisório.

Palavra-chave: Controle Legislativo. Orçamento Público. Obras Públicas. Obras Irregulares

Abstract: The paper focuses on the budget oversight activities by the Brazilian National Congress regarding public works who show evidence of severe irregularities. It presents the main descriptive features and the most relevant hypotheses in the literature on legislative studies who might apply to legislators' behavior in this field. Those hypotheses are tested by means of a quantitative map to the legislative decision-making pattern in this matter (budget impoundments) during the 2002-2020 period, using as criteria for assessment the convergence with the Court of Account's recommendations towards each work project. It then concludes by stressing that the legislative decision-making profile shows heterogeneous patterns, which require more complex, multi-factor models to be understood, models in which different incentives affect different parliamentary groups within the corresponding decision framework.

Keywords: Congressional Oversight. Public Budgeting. Public Works. Irregularities In Public Works..

¹ Consultor Legislativo, Especialidade Orçamentos, no Senado Federal. Mestre em Poder Legislativo pelo CEFOR/CD. Doutorando em Ciência Política na Universidade de Brasília. E-mail: fernandomrb@hotmail.com.

Resumen: : El texto trata del control presupuestario del Congreso Nacional brasileño sobre obras con indicios de irregularidades graves. Presenta los elementos descriptivos centrales del fenómeno y las principales hipótesis en la literatura de estudios legislativos aplicables al comportamiento parlamentario en la actividad. Dichas hipótesis se comprueban a partir de un mapa cuantitativo del estándar de decisión legislativo (em bloqueos presupuestarios) a lo largo del período 2002-2020, teniendo como criterio de evaluación la convergencia con las recomendaciones del Tribunal de Cuentas para cada obra. Concluye señalando que el comportamiento decisorio legislativo presenta perfiles heterogéneos, que requieren de modelos multifactoriales em los cuales diferentes incentivos actúen sobre grupos parlamentarios también distintos dentro del mecanismo decisorio.

Palabras clave: Control Legislativo. Presupuesto Público. Obras Públicas. Obras Con Irregularidades.

Por mais de duas décadas, o Congresso Nacional tem exercido intensa atividade de controle, por meio das deliberações na lei orçamentária sobre irregularidades apontadas em obras públicas federais, o que tem merecido muito pouca atenção na literatura e que abre ampla possibilidade de pesquisas no campo dos estudos legislativos.

Este texto apresenta uma síntese descritiva do funcionamento dessa modalidade de controle parlamentar, seguida da discussão das possíveis abordagens teóricas aplicáveis a esse tema e de um estudo empírico sobre algumas implicações observáveis dessas abordagens, além da indicação das principais direções em que pode avançar a agenda de pesquisas sobre o tema. O mecanismo que é criado e normatizado pelo texto das leis de diretrizes orçamentárias (LDO) federais a cada ano. Tem, em sua forma atual, as seguintes características principais: o Tribunal de Contas da União fiscaliza, ao longo do exercício, um conjunto de despesas e contratos custeados pelo orçamento federal, e encaminha à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) um relatório global dos resultados dessas fiscalizações, nele apontando aqueles casos que mereceram recomendação pela paralisação ou bloqueio da execução física, orçamentária e financeira em função de indícios de irregularidades graves. Partindo dessa relação de recomendações, a CMO delibera sobre a autorização orçamentária para a realização de despesas (incluindo os restos a pagar) com tais objetos na lei orçamentária anual: ao inscrever todos ou parte desses objetos em um quadro anexo à LOA, torna automaticamente bloqueada a execução de despesas com os mesmos no exercício a que se refere a lei, até que posterior decisão da

mesma CMO (a qualquer momento do mesmo exercício), por meio de decreto legislativo, autorize o levantamento dessa restrição. Internamente, a CMO delega a relatoria da matéria a um comitê permanente dedicado apenas ao exame desse tema, denominado Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – COI. Esse mecanismo teve grande impacto, ao menos em alguns episódios relevantes: grande número de obras teve sua execução efetivamente bloqueada em alguns anos, e esse protagonismo suscitou reações públicas da parte dos dirigentes federais e dos empresários da construção.

Em termos teóricos, o controle pela via da negativa de autorização orçamentária para iniciativas e despesas é considerado pela literatura como típico do paradigma “*Westminster*” dos sistemas institucionais de *accountability* horizontal; sendo a configuração brasileira bastante característica do sistema “napoleônico”, haveria pouca expectativa teórica sobre o funcionamento ativo de um mecanismo de controle ancorado no orçamento (BITTENCOURT, 2009, pp. 14-21).

Mais genericamente, a literatura sobre comportamento parlamentar fala sobre os escassos incentivos do parlamentar a desempenhar o papel de controlador da administração em nome do interesse coletivo, sendo-lhe mais atraente assumir o papel de representante de interesses segmentados (setoriais, regionais) em busca de vantagens a serem extraídas do fundo público comum (BITTENCOURT, 2009, pp. 15-16; para o caso brasileiro, OLIVIERI, 2016, p. 22). Por isso, há baixa expectativa teórica de engajamento da instituição parlamentar como um todo numa atividade de controle. Em outra vertente, o mecanismo descrito tem o perfil típico de *police patrol* (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984, p. 166), modalidade tida como cada vez menos frequente, gradualmente substituída pelo universo mais difuso do *fire alarm*. (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984; LUPIA; MCCUBBINS, 1994; para o caso brasileiro em especial, FIGUEIREDO, 2001, pp. 715-716). A expectativa teórica para uma atividade de controle penderia então no sentido contrário, o de descaracterizar uma ação proativa de *police patrol*.

No presidencialismo de coalizão brasileiro, a literatura converge para duas visões predominantes sobre a dinâmica da formação de coalizões majoritárias no parlamento, que seriam a chave da capacidade presidencial de implementar a sua agenda de políticas: na primeira, as coalizões são um jogo de trocas protagonizado por um presidente que busca votos em favor de sua agenda de políticas nacionais, e um parlamento que tem por objetivo principal obter vantagens setoriais ou locais de interesse individual

de legisladores ou bancadas específicas por meio de *pork barrel*, ou do controle de cargos ministeriais ou de escalão inferior no executivo; para a segunda, a formação de coalizões seria uma divisão transversal do Estado pela qual a distribuição de cargos ministeriais implica na virtual delegação, pelo presidente, de áreas inteiras de política pública a determinados partidos ou agrupamentos (BITTENCOURT, 2012; 2019). Qualquer uma dessas abordagens, porém, terá na definição das alocações orçamentárias um eixo central de implementação (seja para orçamento materializar a entrega *pork* quanto para garantir a execução de parte relevante das políticas das quais os parceiros de coalizão são co-formuladores e defensores). Portanto, em qualquer das duas abordagens o interesse parlamentar ver-se-ia atendido pela execução dos desembolsos orçamentários - pelo que não se espera que estes mesmos parlamentares tenham incentivos a agir de forma mais rigorosa do que qualquer outra instância institucional diante da detecção de possíveis irregularidades. Adicionalmente, a literatura sobre o caso brasileiro que aborda diretamente a questão de irregularidades ou corrupção no orçamento enfatiza que um dos fatores mais relevantes para o interesse parlamentar em cada determinada liberação orçamentária específica seria a oportunidade de obtenção de vantagens ilícitas, seja diretamente, seja na forma de financiamento de campanha (LIMA; MIRANDA, 2006, p. 344; SAMUELS, 2002; BEZERRA, 1999, pp. 244-252; SPECK, 2008, pp. 135-136) – o que, de igual forma, sugere a expectativa um forte incentivo a um número não-desprezível de parlamentares para lutar pela continuidade dos desembolsos inclusive (ou especialmente) daqueles empreendimentos ou objetos que apresentarem irregularidades das quais sejam potenciais beneficiários diretos ou indiretos. (CAMAROTTO, 2014; LIMA, 2015. OLIVIERI, 2016, p. 27)

Em síntese, a teoria aponta para algumas implicações observáveis: inicialmente, esperar-se-ia das abordagens tradicionais não um fortalecimento da ação de controle pela via do orçamento, mas uma diminuição de sua intensidade, volume e abrangência. Como consequência dessa tendência, também seria de esperar-se exatamente o oposto da trajetória de institucionalização dos diferentes aspectos ligados à faceta distributivista do orçamento brasileiro verificada no Poder Legislativo, que abrange por exemplo a consolidação normativa da CMO e as tentativas de atribuição de impositividade às alocações orçamentárias (PRAÇA, 2013). Por fim, a escassez de incentivos dos parlamentares a fazer prevalecer o controle sobre o interesse em obter o desembolso orçamentário a fortiori sugere uma postura de exercício leniente das decisões de bloqueio, com um viés sistemático de liberações de

alocações orçamentárias frente à sinalização do órgão de auditoria (o qual, independentemente do mérito intrínseco de suas decisões, presume-se não influenciado pelos mesmos incentivos que incidem sobre os parlamentares em sua atuação legislativa).

O foco empírico do estudo é o conteúdo decisório trazido pelos parlamentares em relação às obras, contratos e despesas submetidos ao mecanismo. O referencial de comparação para avaliação dos efeitos da natureza política do controle parlamentar sobre os resultados decisórios é diferença desse padrão legislativo em relação às recomendações do TCU. Foram compiladas as decisões adotadas no processo de deliberação da lei orçamentária anual pelo COI para cada objeto de controle em termos do bloqueio ou desbloqueio da execução de cada obra, em todos os exercícios para os quais havia dados disponíveis (2002 a 2020). A fonte principal de dados utilizada são os relatórios do comitê (COI) encarregado de examinar as informações do TCU e propor as decisões de bloqueio à CMO, disponíveis na página internet da CMO, triangulados com informações provenientes do próprio Anexo da LOA correspondente, dos Acórdãos do TCU que trataram da matéria, ou das notas taquigráficas das sessões em que ocorreram determinadas votações.

Nossas constatações empíricas fundamentais são de que o mecanismo manteve-se em funcionamento por mais de duas décadas, em processo de crescente institucionalização, e que as decisões do Legislativo acerca das obras (ou seja, sobre confirmar ou não os bloqueios sugeridos pelo TCU) têm um perfil heterogêneo, com períodos discerníveis (que não aparentam ser aleatórios) nos quais o Congresso manteve em suas decisões as posições sugeridas pelo TCU (ou até mesmo bloqueou mais obras do que as indicadas), e outros (igualmente discerníveis) durante os quais o padrão decisório do Congresso foi mais leniente, desconsiderando parte significativa das recomendações e liberando grande número de obras com indícios de irregularidade apontados. Isto sugere a inadequação de hipóteses teóricas unidirecionais, quer no sentido de que o comportamento parlamentar tenderia a minimizar qualquer restrição aos desembolsos do orçamento (em função de um papel distributivista predominante), quer no sentido contrário de que o temor à perda de reputação decorrente de escândalos de corrupção poderia influenciar os legisladores a agirem de forma mais estrita ao autorizar projetos com problemas de ilicitude ou ineficiência. Esta heterogeneidade de comportamentos, bem como o seu alinhamento em determinados períodos ao longo do tempo, torna recomendável considerar-se modelos mais complexos

com diferentes fatores de incentivo incidindo sobre grupos parlamentares também distintos dentro do mecanismo decisório - o que é consistente com as conclusões recentes de Carvalho (2003) no sentido da existência de diferentes conexões eleitorais para os parlamentares brasileiros e, portanto, de incentivos comportamentais substancialmente diferentes para distintos grupos dentro do Congresso Nacional.

Numa futura agenda de pesquisa, estudos quantitativos poderiam aprofundar-se nas características intrínsecas das obras e contratos afetados pelo mecanismo (valor, gravidade das irregularidades, distribuição geográfica e por agência executora, por exemplo) e em sua correlação com o volume e composição setorial do investimento público. Já pesquisas baseadas em estudos de caso poderiam buscar, a partir de entrevistas e análise de atas e outros registros formais, a identificação conjunta de múltiplos fatores causais nos momentos de transição de um perfil decisório para outro. Outro caminho de grande potencial é o de analisar comparativamente os argumentos esgrimidos em debates quando ocorrem divergências dentro da CMO sobre recomendações do relatório do COI, para verificação dos fundamentos alegados tanto para manter o bloqueio quanto para abandoná-lo.

Referências

Bezerra, Marcos Otávio. **Em nome das “bases”: política, favor e dependência pessoal**. Rio de Janeiro:Relume Dumará:Núcleo de Antropologia da Política, 1999.

Bittencourt, Fernando. **O Controle e a Construção de Capacidade Técnica Institucional no Parlamento – Elementos para um Marco Conceitual**: Texto para Discussão no 57 do Centro de Estudos da Consultoria Legislativa. Brasília:Senado Federal, 2009. Também disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-57-o-controle-e-a-construcao-de-capacidade-tecnica-institucional-no-parlamento-elementos-para-um-marco-conceitual>, Acesso 14/01/2021.

Bittencourt, Fernando. **Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle**: Texto para Discussão no 112 do Centro de Estudos da Consultoria Legislativa. Brasília:Senado Federal, 2012. Também disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-112->

relacoes-executivo-legislativo-no-presidencialismo-de-coalizao-um-quadro-de-referencia-para-estudos-de-orcamento-e-controle, Acesso 14/01/2021.

Bittencourt, Fernando. **Orçamento e poder de agenda nos dois momentos do presidencialismo de coalizão brasileiro**. Curitiba: Appris, 2019.

Camarotto, Murillo. *Comitê do Congresso mantém obra suspensa*. Valor Econômico, 04/12/2014. Disponível em <https://valor.globo.com/politica/coluna/comite-do-congresso-mantem-obra-suspeita.ghtml>. Acesso em 14/01/2021.

Carvalho, Nelson Rojas. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2003

Figueiredo, Argelina. Instituições e Política no Controle de Executivo. **Dados**, 44 (4), 2001.

Lima, Vandson. *Parlamentar que quer cortar Bolsa Família se sente um “pop star”*. Valor Econômico, 26/10/2015. Disponível em <https://valor.globo.com/politica/noticia/2015/10/26/parlamentar-que-quer-cortar-bolsa-familia-se-sente-um-pop-star.ghtml>. Acesso em 14/01/2021.

Lima, Edilberto; Miranda, Rogério. **O processo orçamentário federal brasileiro**. In Mendes, Marcos (org.). **Gasto público eficiente: propostas para o desenvolvimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006.

Lupia, Arthur; McCubbins, Mathew D. Learning from oversight: fire alarms and police patrols reconstructed. **The Journal of Law, Politics and Organization**, 10 (1), 1994.

McCubbins, Mathew; Schwartz, Thomas. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols vs. Fire Alarms. **American Journal of Political Science**, 28, 1984 (pp. 165-179).

Olivieri, Cecilia. **A atuação dos controles interno e externo ao Executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no Brasil**: Texto para Discussão 2252 – Novembro de 2016. Brasília, IPEA, 2016).

Praça, Sérgio. **Corrupção e reforma orçamentária no Brasil 1987-2008**. São Paulo: Annablume, FAPESP, 2013.

Samuels, David. Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil. **Journal of Politics**, 64 (3), Aug., 2002, pp. 845-863.

Speck, Bruno Wilhem, **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

PRESERVING ECONOMIC ACTIVITY OR LIMITING THE SPREAD OF COVID-19? STRATEGIC POLITICAL DECISION-MAKING IN THE BRAZILIAN MUNICIPAL ELECTIONS OF 2020

Claudia Cerqueira¹
Karina S. S. Bugarin²

Resumo: Este estudo explora decisão estratégica de prefeitos à luz das novas restrições oriundas da pandemia do COVID-19. Elaboramos um modelo de decisão para incorporar a maximização de resultados eleitorais considerando o *trade-off* no curto prazo entre a contenção do espraio do vírus e as perdas econômicas derivadas de restrições sobre as atividades. Utilizamos dados eleitorais e socioeconômicos municipais para analisar estatisticamente as previsões matemáticas. Nossos resultados iniciais indicam que prefeitos flexibilizaram as medidas de contenção do vírus perto das eleições. Nos casos em que as eleições foram ao segundo turno, a ação estratégica favorecendo o efeito imediato econômico de uma flexibilização foram ainda mais significantes.

Palavra-chave: voto econômico, ação estratégica, COVID-19.

Abstract: This study explores strategic mayoral behavior in light of the COVID-19 pandemic restrictions. We design a decision-making model to account for incumbent behavior in maximizing electoral outcome, given the short-term trade-off between restrictive measures to contain the spreading of the virus and the economic loss associated with the demand shock of the pandemic. We then use electoral and municipal data to statistically assess the mathematical predictions. Our initial results indicate mayors waived restrictive measures close to elections. If the race is close and goes into the second round, incumbents favor economic loss mitigation measures rather than disease control restriction measures more intensely than those in the first round.

Keywords: economic voting, strategic action, COVID-19.



1 Doutora em Administração Pública pela EAESP/FGV; pesquisadora do Cebrap e EPRG.

2 Doutoranda em ciências econômicas na FEA/USP; pesquisadora do EPRG, Nereus/USP e LabPub/USP.

1 Brief outline of proposed discussion

Do voters reward politicians for maintaining the economy or favoring citizen health? The COVID-19 pandemic brought up a supposed trade-off between economic decisions and rates of infection; limiting economic activity should reduce social contact and therefore limit the rate of spreading the virus (contamination). This paper explores the politicians' behavior and voters' preferences in municipal elections in Brazil, held amidst the COVID-19 pandemic.

Two phenomena occurred: the populations' perception on severity of disease increased over time, while the economic pressures grew. Our hypothesis lies on a quadratic voter behavior in rewarding political behavior lessening economic impact and controlling the pandemic. We believe there is an optimum point for political action in preserving the economy in terms of social welfare.

Mayoral decrees are used as a signal of political commitment and divergence or convergence of politicians with state and federal executive governments. Due to the federative design in Brazil, mayors may differ or maintain positions in alignment with State or Federal governments. This study addresses voter behavior given the incumbent decision of adjusting the restrictions on economic activity or severely controlling the epidemic close to the elections in 2020.

2 Our main research question

Do mayors who favor reducing economic loss, despite (maybe too strong) pandemic behavior, have higher probability of reelection?

3 Underlying hypothesis

1. Economic voting (Zucco and Campello, 2020; Campello and Zucco, 2020; 2016; Hobolt, Tilley and Banducci, 2013; Kayser and Peress, 2012; Leigh, 2009; Duch and Stevenson, 2005; Samuels, 2004; Powell and Whitten, 1993) changed and incorporated economic loss restriction and pandemic control.

2. Politicians are aware that economic voting occurs, so they internalize expected voting behavior and choose the combination of economic loss mitigation and pandemic control accordingly.

3. Mayors use the decree as reference points to interpret economic outcomes and evaluate the incumbent's performance in managing the

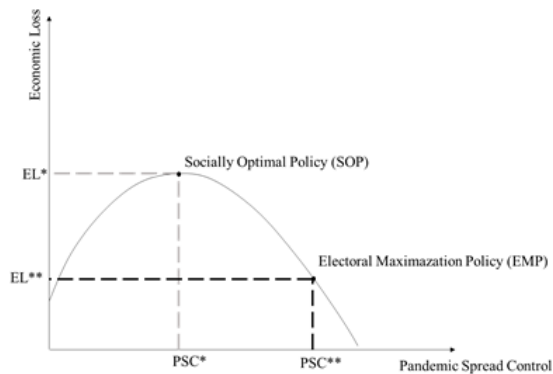
economy (Aytaç, 2018; Kayser and Peress, 2012)

4. There is an optimal choice for incumbents between tolerating economic loss and containing the pandemic.

4 Method

The present study adopts a two-fold methodology adoption: (i) microeconomic decision-making model; and (ii) statistical analysis of municipal data. With the first method, we explore the incentive structure behind political decision making, setting the micro-founded ground for the following statistical analysis. Following Maasen and Weingart (2006), Saaty (2005), Redlawsk (2002), Bergamn et al (1999), Stiglitz (1998), amongst others, we design our own COVID-adapted political behavioral model. Within this framework, the politician must incorporate the trade-off between economic loss and spread of the virus, while maximizing votes. The initial model is a static decision making within incomplete information by the voters, then extended into a dynamic model still under incomplete information. This allows us to create the basis for hypothesis building and testing within the statistical approach.

Figure 1 - Optimal Political Choice



Source: author elaboration

Figure 1 depicts our initial static model under which the politician does not opt for the socially optimal point of policy balancing economic loss and pandemic spread control, but rather, near elections has an incentive to opt for point OEG (optimal electoral gain) by wavering restrictions on economic activity. In this scenario, the politician would maximize votes by not accounting for future spread of the disease, but

rather increasing immediate flow of people leveraging instant consumption and consequently increasing income. In this model, because the future of the disease spread is uncertain, but the current economic loss of voters is factual, voters will tend to reward suboptimal policy choice by incumbents.

The second method, statistical analysis of municipal data, will test the micro-founded hypothesis built in our theoretical model. Here, we shall explore the municipal election data, to verify if the probability of reelection for the incumbent increases if economic loss is mitigated through public intervention at municipal level. For this stage, we use socioeconomic data at municipal level to control for specific characteristics (including lagged and differentiated data to account for time invariant factors) that may influence incumbent performance in elections.

5 Data Sources

The research uses publicly available secondary data on municipal socioeconomic characteristics (Brazilian Institute for Geography and Statistics), alongside COVID-19 statistics (Ministry of Health in Brazil), electoral data (Superior Electoral Court in Brazil) and a unique gathering of municipal-level decree data (containing mayoral positioning and municipal policies adopted throughout the year in combating the COVID-19 pandemic).

6 Initial Results

The use of municipal decrees requires reviewing a series of legal documents not systematically organized in one place; it requires several mechanisms of data collection and treatment. Therefore, we are still wrapping up our results.

However, our initial analysis encompasses 239 decrees between the legal date of candidate registration termination and the first round of election and 53 decrees between the first and second rounds of elections in the state of São Paulo³. The 239 decrees were emitted by a total of 50 municipalities (on average, one municipality emitted around 5 decrees in the first electoral round), while the 50 decrees in the second round were emitted by a total of 33 municipalities.

Furthermore, a more detailed analysis of the contents of the decrees indicates that:

3 The State of São Paulo has a total of 645 municipalities.

1. Municipal decrees are an instrument most widely adopted by mayors of medium and large cities: in the first round, 43 of the 50 municipalities are medium or large cities and, in the second round, 28 of the 33 municipalities are medium or large cities.

2. Incumbents used municipal decrees to signal economic recovery through flexibilization of isolation measures. In the first round, out of 50 municipalities, 39 directly adopted additional flexibilization measures (two of which maintained status quo flexibilization measures previously adopted); in the second round, of the 33 decrees, 15 directly addressed flexibilization measures and only 3 municipalities maintained the status quo policy of isolation, the remaining 12 adopted a flexibilization of isolation measures.

3. Incumbents also expedited additional budgetary supplementation: mayors of 25 municipalities in the first round allowed budgetary supplementation, being that 18 of them recurringly allowed supplementary budget measure within this period. In the second round, this mechanism was less adopted (only 8 mayors used supplementary budgetary measures and only one – in the municipality of Tatuí – did so recurringly).

4. Flexibilization decrees covered a wide range of institutions and interest groups, with particular attention given to religious cults (contrarily to the state decree) and schools.

a) Regarding schooling: (i) through the first electoral round, out of 50 municipalities, 10 allowed on-site schooling while 6 determined that the 2020 schoolyear was to be entirely online; and, (ii) through the second electoral round, this mechanism was not frequent (only 3 municipalities emitted decrees containing information on on-site schooling).

b) Regarding religious cults: (i) throughout the first electoral round, 7 municipalities allowed religious cults, wakes and burials (despite state level recommendation that these not be allowed); and (ii) throughout the second electoral this mechanism was only adopted by one municipality.

References

AYTAÇ, Selim Erdem. Relative economic performance and the incumbent vote: a reference point theory. *The Journal of Politics*, v. 80, n. 1, p. 16-29, 2018.

BERGMAN, Torbjörn et al. *Policy, office, or votes?: how political parties in Western Europe make hard decisions*. Cambridge University Press, 1999.

CAMPELLO, Daniela; ZUCCO, Cesar. *The Volatility Curse: Exogenous*

Shocks and Representation in Resource-rich Democracies. Cambridge University Press, 2020.

DUCH, Raymond M.; STEVENSON, Randy. Context and the economic vote: a multilevel analysis. *Political Analysis*, p. 387-409, 2005.

HOBOLT, Sara; TILLEY, James; BANDUCCI, Susan. Clarity of responsibility: How government cohesion conditions performance voting. *European journal of political research*, v. 52, n. 2, p. 164-187, 2013.

KAYSER, Mark Andreas; PERESS, Michael. Benchmarking across borders: electoral accountability and the necessity of comparison. *American Political Science Review*, p. 661-684, 2012.

KAYSER, Mark Andreas; PERESS, Michael. Benchmarking across borders: electoral accountability and the necessity of comparison. *American Political Science Review*, p. 661-684, 2012.

LEIGH, Andrew; SUSILO, Tirta. Is voting skin-deep? Estimating the effect of candidate ballot photographs on election outcomes. *Journal of Economic Psychology*, v. 30, n. 1, p. 61-70, 2009.

MAASEN, Sabine; WEINGART, Peter (Ed.). *Democratization of expertise?: exploring novel forms of scientific advice in political decision-making*. Springer Science & Business Media, 2006.

POWELL JR, G. Bingham; WHITTEN, Guy D. A cross-national analysis of economic voting: taking account of the political context. *American Journal of Political Science*, p. 391-414, 1993.

REDLAWSK, David P. Hot cognition or cool consideration? Testing the effects of motivated reasoning on political decision making. *The Journal of Politics*, v. 64, n. 4, p. 1021-1044, 2002.

SAATY, Thomas L. *Theory and applications of the analytic network process: decision making with benefits, opportunities, costs, and risks*. RWS publications, 2005.

SAMUELS, David. Presidentialism and accountability for the economy in comparative perspective. *American Political Science Review*, p. 425-436, 2004.

STIGLITZ, Joseph. Distinguished lecture on economics in government: the private uses of public interests: incentives and institutions. *Journal of Economic Perspectives*, v. 12, n. 2, p. 3-22, 1998.

ZUCCO JR, Cesar; CAMPELLO, Daniela. Endogenous policy making. *The Journal of Politics*, v. 82, n. 2, p. 800-807, 2020.

HOW DIFFERENT IS THE BRAZILIAN POLITICAL SYSTEM? A COMPARATIVE STUDY

Odilon Câmara¹
Luciano de Castro²
Sebastião Oliveira³

Resumo: Este artigo apresenta uma comparação atualizada do sistema político brasileiro com o de 33 outras democracias. Mostramos que o Brasil é atípico no que diz respeito ao número de partidos efetivos, ao orçamento total do governo alocado ao poder legislativo e aos recursos públicos alocados aos partidos (para financiar campanhas e operações regulares dos partidos). O Brasil também é o único país de nossa amostra em que o judiciário organiza e supervisiona o processo eleitoral. Também encontramos uma correlação positiva entre o financiamento público total e o número total de partidos efetivos.

Palavra-chave: Partidos Políticos, Financiamento Público, Sistemas Políticos.

Abstract: This paper provides an up-to-date comparison of Brazil's political system with that of 33 other democracies. We show that Brazil is an outlier with respect to the number of effective parties, the total government budget allocated to the legislative power, and the public funds allocated to parties (to fund campaigns and regular party operations). Brazil is also unique in its electoral management body: it is the only country in our sample in which the judiciary both organizes and oversees the electoral process. We also find a positive correlation between total public funding and the total number of effective parties.

Keywords: Political Parties, Public Funding, Political Systems.

Resumen: Este documento presenta una comparación actualizada del sistema político de Brasil con el de otras 33 democracias. Mostramos que Brasil es un caso atípico con respecto al número de partidos efectivos, el presupuesto total



1 Associate Professor, University of Southern California. E-mail: ocamara@marshall.usc.edu
2 Professor of Economics, IMPA and University of Iowa. E-mail: luciano@impa.br
3 Master's Student, University of Brasília. E-mail: sebastiao2804@gmail.com

asignado al poder legislativo y los fondos públicos asignados a los partidos (para financiar campañas y operaciones partidarias regulares). Brasil también es el único país de nuestra muestra en el que el poder judicial organiza y supervisa el proceso electoral. También encontramos una correlación positiva entre la financiación pública total y el número total de partidos efectivos.

Palabras clave: Partidos políticos, Financiamiento público, Sistemas políticos.

The Brazilian political system possesses some extreme features, such as the number of political parties, the amount of resources allocated by the government to these parties, and the cost of political campaigns. As stated by Mainwaring (1991), “Brazil’s electoral legislation have either no parallel or few parallels in the world”. Focusing primarily on the 1979-96 period, Mainwaring (1999) presents a comprehensive analysis of the Brazilian political system at that time, emphasizing the weakness of parties.

Newer data indicates that some of these features might have become more extreme. Zucco and Power (2021) document how the Brazilian parliamentary fragmentation, which was already considered extreme in the mid-1980’s, has “skyrocketed” since then. The authors argue that this rise is driven by strategic considerations of politicians, in particular, it is “far more enticing for most politicians to be a high-ranking member of a small party than a low-ranking member of a large one, and these incentives have intensified during the period under consideration.” An important part of this benefit is the control of the increasing public funds for campaigns and to finance party operations.

Years ago, Mainwaring (1999) and Samuels (2001) called attention to the expensive electoral campaigns in Brazil, especially if we take into account this cost relative to the Brazilian per capita income. Avelino and Fisch (2020) show that this cost (at least for Lower Chamber campaigns) has risen significantly in the period 2002-2014. The authors speculate about two complementary explanations: the rise of the Labor Party (PT) as a viable competitor in executive elections, and the concurrent increase in party fragmentation.

In this paper, we contribute to this literature by presenting recent data comparing Brazil to a group of 33 other democracies.⁴ Our main focus is

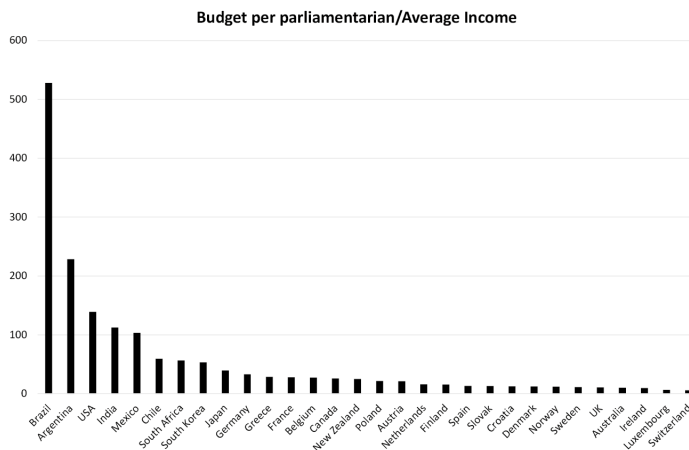
⁴ Argentina, Australia, Austria, Belgium, Canada, Chile, Croatia, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, India, Ireland, Italy, Japan, Luxembourg, Republic of Korea, Mexico, Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, Russia, Slovakia, Slovenia, South Africa,

to provide new light into the relationship between party fragmentation, the total government budget allocated to the legislative power, and the public funds allocated to parties (to fund campaigns and regular party operation).

Compared to our sample, some of the most extreme features of Brazil are the following. First, Brazil has by far the highest number of effective parties⁵ at 15.63. Belgium is a distant second with 10.08, followed by Chile with 9.54. The average number of effective parties in our sample (excluding Brazil) is only 4.51.

Second, Brazil is also an outlier regarding the amount of money that the government allocates to the legislative power. For each country in our sample, we compute the total budget allocated to the (federal) legislative power and divide it by the number of parliamentarians, to obtain the budget per parliamentarian (BPP). We then divide the BPP by the average income of each country. This ratio represents the relative resources allocated to the legislative. The result is presented in Figure 1. Brazil has the highest ratio at 528. This means that the overall legislative budget per parliamentarian (US\$ 5,013,706) is 528 times higher than the average income in Brazil (US\$ 9,500). Argentina is a distant second, with a ratio that is less than half of Brazil's ratio. The average ratio in our sample (excluding Brazil) is only 40.

Figure 1 – Budget per parliamentarian-to-Average Income Ratio.

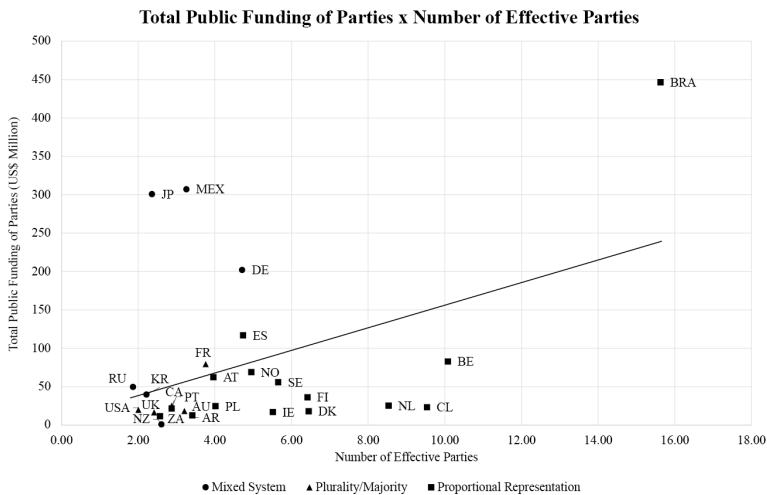


Sources: IPU Parline, IFS, St. Louis Fed and World Bank.

Spain, Sweden, Switzerland, United kingdom, and United States.
 5 As defined by Laakso and Taagepera (1979).

Third, Brazil is an outlier in terms of the total public funding of parties (the average annual monetary transfers from the government to the parties, both to fund campaigns and to fund their operation). Together political parties in Brazil receive, on average, US\$ 446 million per year. Mexico comes second with US\$ 307 million. Excluding Brazil, the average in our sample is only US\$ 65.40 million. On Figure 2 we present a simple regression of this total public funding on the effective number of parties. We can see that there is a positive correlation between total public funding and the total number of effective parties. Of course, this does not indicate causation, which can go either way. One needs to investigate whether the high number of effective parties is pressing for more public funds for political activities, or the availability of large funds incentivizes the multiplication of parties.

Figure 2 – Total Public Funding of Parties versus Number of Effective Parties



Sources: Parliament website, EMB website, IFS and St. Louis Fed.

In addition to these three main points, Brazil is also unique in its electoral management body: it is the only country in our sample in which the judiciary both organizes and oversees the electoral process. Moreover, only Brazil and four other countries in our sample enforce the obligation to vote.

We also present a series of other comparisons: political system,

legislative structure, and electoral system for the national legislative. In most of these dimensions, Brazil does not come out as outlier. For example, Brazil and 15 other countries in our sample use an open List Proportional Representation. However, as noted by Mainwaring (1999), the details of how the Brazilian system operates makes it unique and leads to a weak party system.

In summary, our paper shows how Brazil is an outlier in a number of important dimensions of its political system. In particular, its allocation of public funds to politicians and political parties is well above other countries in our sample. This seems to confirm an observation by Ames (2001): “The tragedy of the Brazilian system is not that it benefits elites; the problem is that it primarily benefits itself—that is, the politicians and civil servants who operate within it”.

Although there have been attempts to explain the special characteristics of Brazil’s political system, more research is necessary to better explain our findings. In particular, why there are so many parties in Brazil and why the public spending both on parties and the legislative power is so high. We hope that this paper will encourage research to explore these issues.

References

AMES, Barry. **The deadlock of democracy in Brazil**. University of Michigan Press, 2001.

AVELINO, George and FISCH, Arthur. Money, Elections, and Candidates. **Routledge handbook of Brazilian politics**, pp. 161-174, 2020.

LAAKSO, Markku and TAAGEPERA, Rein. “Effective” number of parties: a measure with application to West Europe. **Comparative political studies** 12.1, pp. 3-27, 1979.

MAINWARING, Scott. Politicians, parties, and electoral systems: Brazil in comparative perspective. **Comparative Politics** 24.1, pp. 21- 43, 1991.

MAINWARING, Scott. **Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil**. Stanford University Press, 1999.

SAMUELS, David. Incumbents and Challengers on a level playing field:

assessing the impact of campaign finance in Brazil. **Journal of Politics** 63.2, pp. 569- 584, 2001.

ZUCCO, Cesar and POWER, Timothy J. Fragmentation Without Cleavages? Endogenous Fractionalization in the Brazilian Party System. **Comparative Politics** 53.3, pp. 477-500, 2021.

O CONSELHO DE ÉTICA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: ANÁLISE DE SUACOMPOSIÇÃO SOB A ÓTICA DOS ESTUDOS LEGISLATIVOS E DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

João Victor Ribeiro Fernandes¹

Bruno de Castro Rubiatti²

Resumo: Este artigo objetiva compreender a composição do Conselho de Ética da Câmara dos Deputados e seu funcionamento enquanto Comissão, a fim de verificar a incidência da Coalizão na indicação dos membros titulares do Conselho feita pelos líderes partidários. Constatou-se a incidência da coalizão governista na composição do Conselho em quase toda a história do instituto, exceto em momentos de realinhamento, ou seja, primeiro ano de novo governo.

Palavra-chave: Conselho de Ética; Coalizões; Governo; Oposição.

Abstract: This article aims to understand the composition of the Ethics Council of the Chamber of Deputies and its functioning as a Commission, in order to verify the impact of the Coalition on the nomination of the Council's permanent members made by party leaders. The influence of the governing coalition in the composition of the Council was verified in almost the entire history of the institute, except in moments of realignment, in other words, the first year of the new government.

Keywords: Ethics Council; Coalitions; Government; Opposition.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo comprender la composición del Consejo de Ética de la Cámara de Diputados y su funcionamiento como Comisión, con el fin de verificar el impacto de la Coalición en la nominación de los miembros permanentes del Consejo por parte de los líderes de los partidos. La influencia de la coalición gobernante en la composición del Consejo se constató en casi toda la historia del instituto, salvo en momentos de realineamiento, es



1 Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará- Bolsista CAPES. joaovfernandesadv@gmail.com
2 Professor do Programa de Pós-graduação em Ciência Política e da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal do Pará. Doutor em Ciência Política. bcrubiatti@ufpa.br

decir, el primer año del nuevo gobierno.

Palabras clave: Consejo de Ética; Coaliciones; Gobierno; Oposición.

O sistema de Comissões é fundamental para análise do sistema legislativo, seja pela relação entre Executivo e líderes partidários na composição, ou pelos resultados e seus consequentes impactos na política. O Conselho de Ética da Câmara dos Deputados não é considerado uma comissão *stricto sensu*, todavia, a forma de seleção de seus membros segue o mesmo padrão partidário que as comissões. Além disso, por ser um órgão assessor especializado dentro do Legislativo, podemos utilizar o referencial das análises sobre as comissões para a compreensão do referido Conselho. Cabe notar que o Conselho de ética é conhecido pelo grande número de arquivamentos de processos, mas historicamente recebeu pouca atenção da literatura dos Estudos Legislativos brasileiros.

Partimos do princípio de que os interesses partidários são levados em conta no processo de composição do Conselho: a indicação dos membros pelos líderes partidários está sujeita a receber a influência dos interesses da possível coalizão governista. Dessa forma, a lógica do Presidencialismo de Coalizão também se expressa através das comissões e do Conselho de Ética. Este artigo busca analisar o Conselho de Ética a partir da sua estrutura e composição, levando em consideração o pertencimento ou não à coalizão governista de todos os seus membros titulares no período 2001 a 2018, período que cobre desde a criação do conselho até a última legislatura completa, aptos a exercerem um papel satisfatório tecnicamente no trâmite do Conselho. A partir dessa análise, será possível identificar que a coalizão, exceto em momentos pontuais de transição governista, forma maioria no conselho, obtendo assim maiores possibilidades de ver seus interesses representados ao longo das tramitações. A análise se estende às características dos que compuseram o Conselho ao longo do tempo que podem ser entendidas como expertise, objetivando assim entender o perfil do parlamentar indicado pelo líder partidário e o que ele carrega de experiência ao compor o instituto.

O Conselho começa sua formação através da figura dos líderes partidários. Detentores de um considerável poder de agenda, Figueiredo e Limongi (2017) entendem que estes são o canal que a coalizão encontra para influir no processo legislativo, também servindo como ponte, um canal de comunicação entre as maiores bancadas do Legislativo e do

Executivo, fazendo com que as tratativas que envolvem a formação das coalizões sejam realizadas em torno dos partidos políticos. Isso faz com que a trajetória do presidencialismo de coalizão reconheça a importância da figura dos partidos políticos para a estabilidade do regime. Cabe aos líderes partidários a indicação dos parlamentares que representarão o partido/bancada na composição do Conselho.

Desta feita, o olhar agora se volta para o Conselho de Ética. Criado em 2002, seu surgimento se dá pela necessidade de que exista um órgão cuja atuação seja voltada para o julgamento dos parlamentares: até 2001, esse julgamento ocorria na própria Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). É composto por 21 membros titulares e o mesmo número de suplentes. Os mandatos têm a duração de 2 anos e encerram na posse dos próximos membros, ou então ao final de uma legislatura. O Conselho tem um presidente e dois vices, eleitos por seus próprios pares dentre os membros titulares, sem a possibilidade de reeleição imediata. A representação numérica de cada partido ou bloco visa atender ao princípio da proporcionalidade partidária, para que a composição do Conselho contemple todos os partidos políticos em funcionamento na Câmara dos Deputados. No início da legislatura, caberá ao líder partidário, conforme dito anteriormente, comunicar ao Presidente da Câmara os deputados que representarão o partido ou bloco no Conselho.

A representação contra um parlamentar inicialmente, compete aos partidos políticos, Mesa Diretora da Câmara e nos casos de denúncia mais branda, até por cidadãos comuns. Ela é recebida pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (quando não for de sua autoria) e esta fica responsável por instaurar o procedimento de apreciação. Caso haja indícios e não se constate inépcia, a Mesa encaminha a representação ao Conselho de Ética para que se dê início à análise da conduta e seguem para apreciação do Conselho somente os processos que envolvem a partir dos pedidos de suspensão de prerrogativas às penalidades mais graves.

Instaurado o processo, o Presidente escolherá como relator um deputado dentre uma lista de três nomes definidos por sorteio. Esse deputado escolhido, porém, não pode pertencer ao mesmo partido ou bloco do parlamentar representado, nem ser nascido no mesmo Estado do representado e nem participante do partido autor da representação. No caso de impedimento ou desistência do relator, cabe ao Presidente nomear um relator substituto.

Para analisar o Conselho de Ética, foi realizada primeiramente

a análise do Código de Ética da Câmara para compreender seu funcionamento e suas estruturas pré e pós processuais, obtido através do site da Câmara dos Deputados, destacando-se a composição e tramitação, bem como do Regimento Interno da Câmara, ao qual o Código remete algumas descrições procedimentais. Em seguida, foi feita a análise e coleta de dados referentes a todos os membros titulares do Conselho, a partir dos registros de tramitação disponíveis publicamente no site da Câmara. Foi feita a análise recorte temporal que vai de 2001 até 2018, cobrindo desde a criação do Conselho de Ética até a última Legislatura completa. Como o artigo tem por objetivo traçar um perfil sócio-político dos membros que compõem a Conselho de Ética, observou-se na seleção de membros e composição das comissões as categorias a serem destacadas a dizer: 1) pertencimento partidário; 2) participação da coalizão; 3) representação regional;

4) representação de gênero; 5) número de mandatos na Câmara dos Deputados; 6) Experiência prévia em cargos eletivos e não-eletivos; 7) escolaridade; 8) profissões declaradas; 9) tempo de permanência no Conselho. A partir desses dados, é possível analisar quais as características dos membros selecionados para o Conselho de Ética, tanto no que tange a questão partidária quanto da *expertise* (endógena e exógena) e seu perfil sociodemográfico.

Um primeiro ponto a se destacar sobre a composição do conselho de ética é a distribuição partidária das suas vagas de titulares. Essa ocupação do Conselho se caracteriza pela diversidade partidária, tal como é a realidade do Legislativo brasileiro desde a redemocratização, representando a heterogeneidade partidária e ideológica da própria Câmara dos Deputados. Entre 2001 e 2018, 21 partidos compuseram o Conselho, com destaque para PSDB, DEM/PFL, PMDB, PP/PPB e PT mantendo regularidade representativa, enquanto os demais partidos sempre mantiveram menos de 10%de representação.

Assim, o Conselho reflete essa diversidade ao longo de sua história, o que é determinante para que os partidos menos representados se unam aos intermediários, face aos partidos que tradicionalmente possuem maior representação e assim coordenarem seus objetivos enquanto base para representar seus interesses. Uma atuação isolada de partidos com percentual de ocupação tão baixo tem menores chances de obter resultados efetivos.

Com a análise de participação partidária, constatou-se que, com a mudança das legislaturas, há também uma alteração na ordem dos partidos

com maior ocupação do Conselho. Se entre 2001-2002, o PSDB foi o partido com o maior número de representantes, esse quadro já começa a se alterar na legislatura seguinte, quando a primeira posição passa a ser dividida entre ele, o PFL/DEM e o PT. Nas legislaturas seguintes, outros partidos passaram a possuir o maior número de titulares: PFL/DEM (2007-2010), PT (2011-2014) e PT e PMDB em (2015-2018). Importante notar que tanto partidos pertencentes à coalizão, quanto partidos de oposição ocuparam essa posição durante o período analisado.

Dito isso, pode-se observar que o Conselho historicamente se divide entre 5 partidos ocupando alta porcentagem das cadeiras, enquanto outros 16 partidos se revezam para completar o cenário, mas sem apresentar relevância numérica. Os partidos menores pouco conseguirão exercer influência ou terem seus objetivos representados sem que recorram à coalizões. Assim, torna-se necessário analisar a composição do Conselho a partir do Eixo governo e oposição. Para tanto, utilizamos as informações sobre as diferentes coalizões do período apresentadas pela Base de dados Legislativos do CEBRAP.

No que diz respeito à proporção da coalizão governista, esta só não formou maioria no Conselho em momentos muito específicos no cenário político: em 2003 e 2018. No primeiro caso, é o início do Governo Lula (PT) e, nesse momento, a própria coalizão era minoritária em plenário: partidos como o PMDB ainda não haviam formalizado sua entrada na coalizão, mas já apresentavam um comportamento de apoio ao governo. Por outro lado, em 2016, o governo Temer, levado ao poder através de um processo de impeachment que pode ser atribuído mais ao poder de articulação do PMDB do que pela fundamentação jurídica do processo, apresentou o maior índice de prevalência da coalizão já registrado, com 71,9%. Já 2018 é o ano final do governo Temer (MDB), neste caso, a queda na participação da coalizão pode estar relacionada com o próprio calendário eleitoral. Soma-se isso aos escândalos de corrupção, evidenciados pelos processos já notórios contra o próprio Temer, bem como o cenário político conturbado de uma eleição que se aproximava, trazendo com ela uma polarização tanto para a população em geral quanto para os partidos políticos, que começavam a sofrerem realinhamento.

O Conselho é composto majoritariamente por parlamentares em primeiro mandato, o que abre espaço para concluir que o Conselho de Ética não prima pela expertise exclusivamente da forma mais recorrente, que seria a experiência do parlamentar na própria casa legislativa. O critério

para um parlamentar acrescentar expertise aos processos que tramitam no Conselho aparenta ser mais técnico, com parlamentares que compensam a menor experiência na Câmara com formação superior, capacitação técnica e conhecimentos acadêmicos. Além disso, 83% dos parlamentares que compõem o Conselho possuem experiência prévia em cargos eletivos, predominantemente no Legislativo, mas também no Executivo ou até em ambos os poderes. Sobre o nível de escolaridade, 86% do Conselho foi composto por parlamentares com ensino superior, possivelmente indicados para representar bem tecnicamente os interesses do partido ou bloco. Isso explicaria o fato de que a maior incidência dentro do Conselho é de advogados, com 21,8% da composição ao longo da história, o que é compreensível a partir do caráter jurídico do Conselho, que tem um rito processual determinado e muitas vezes se depara, no corpo das denúncias, com peças de estrutura semelhante ao que se é peticionado nos tribunais.

Independentemente de os parlamentares predominantes no Conselho serem os que têm até 2 mandatos, a composição do Conselho aponta para um índice pequeno de membros sem experiência alguma no Legislativo ou no Executivo. Apenas 11,6% dos parlamentares que ocuparam o Conselho no período não possuíam experiência prévia nem em cargos eletivos, nem não-eletivos, estando também em primeiro mandato na Câmara. Dessa forma, é possível afirmar que os membros do Conselho de ética possuem algum grau de expertise adquirida na sua própria trajetória política, mesmo sendo pouco experientes na ocupação de mandato na própria casa legislativa.

Em toda a trajetória do Conselho, 63% de seus membros foram parlamentares das regiões Sudeste e Nordeste, 31,1% é a somatória das regiões Sul e Norte e somente 5,9% da região Centro-Oeste, número próximo do encontrado no plenário da Casa. Outra característica observada na realidade da Câmara, que é uma sub-representação feminina, principalmente no que diz respeito aos postos-chave como presidente e vice-presidente de Comissões. Sendo o Conselho composto por indicações dos líderes partidários, tal sub-representação se reflete com uma diferença ainda maior. Embora não seja a temática central desta pesquisa, constata-se mais uma vez a questão de gênero como componente do Legislativo brasileiro.

Os dados apresentados ajudam a traçar um perfil dos parlamentares que compõem o Conselho de Ética. Tomando como base as referências da literatura sobre organização legislativa. Constatou-se: A heterogeneidade

e pluralidade presentes na Câmara dos Deputados se reflete no Conselho desde sua criação; As coalizões governistas sempre formaram maioria no Conselho, exceto nos momentos de realinhamento ou desmanche das mesmas em função do começo do governo Lula e término do governo Temer; A expertise objetivada pelo Conselho vem predominantemente das experiências prévias dos parlamentares no Legislativo ou Executivo, bem como em suas respectivas profissões, com destaque para a conveniente profissão de advogado. O desenvolvimento de expertise endógena é limitada pelas próprias regras do Conselho (proibição da recondução imediata dos membros).

Todavia, ainda é necessário o complemento das análises sobre o Conselho: essa ocupação da coalizão afeta os resultados do conselho? Que tipo de denúncias e relatórios são ali apresentados? Em suma, esse trabalho abre uma agenda de pesquisa que se direciona para a atuação do próprio Conselho, permitindo então analisar as funções de controle interno que ele pode vir a exercer.

Referências

- ARAÚJO, P.M. (2017). **Comissões no Senado Federal: perfil social e trajetória política na triagem dos senadores no sistema comissional**. Cadernos da Escola do Legislativo, v.19, n.32
- ABRANCHES, S. (1988). “**Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**”, DADOS, v. 31, n. 1, pp. 5-33.
- BUSANELLO, E. & REHBEIN, M. 2017. **As deputadas federais na presidência e vice-presidência das comissões permanentes da câmara dos deputados: quem são elas e como chegaram lá?** E-legis, v. 10, n. 23, p. 106-132
- COX, G. e MCCUBBINS, M. 1993. “**Party Loyalty and Committee Assignment**”. In: COX, Gary and MCCUBBINS, Mathew D. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press, pp. 163-187.
- FERREIRA, W.R.S. 2019. **Perfil sociopolítico dos membros titulares da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal**. Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, n.23
- FREITAS, Andréia. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro:

Fundação Konrad Adenauer, 2016.

LIMONGI, F; FIGUEIREDO, A. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999.

LAAKSO, Markku e TAAGEPERA, Rein (1979), 'The 'Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. Comparative Political Studies, vol. 12, nº 1, 1979.

LEMOS, L. B, 2008. **O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 1990**. In: LEMOS, L. B. (Org.) O Senado Federal brasileiro no pós-constituente. Brasília: Senado Federal; Unilegis.

LEMOS, L.B.; RANINCHESKI, S. 2008. **Carreiras políticas no Senado brasileiro: um estudo das composições do Plenário e da Comissão de Justiça e Cidadania na década de 1990**. In: LEMOS, L. B. (Org.). O Senado Federal brasileiro no pós-constituente. Brasília: Senado Federal; Unilegis.

LIMONGI, F. & FIGUEIREDO, A (2004). **Modelos de Legislativo: O Legislativo Brasileiro em Perspectiva**, Plenarium, p. 41-56.

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. **A crise atual e o debate institucional**. *Novos estud. CEBRAP*. 2017, vol.36, n.3, pp.79-97.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Mathew. **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MULLER, G. 2005. **Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes**. *DADOS*, v. 48, n.1.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 5ª edição, 2011.

PEREIRA, F.S. 2019. **Comissões Permanentes e perfil parlamentar: análise sociopolítica das comissões temáticas de fiscalização e controle do Senado brasileiro (1993 - 2018)**. *Caos – Revista Eletrônica de*

Ciências Sociais, n.23.

PEREIRA, C; MUELLER, B. **Uma teoria da preponderância do poder executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000.

PERLIN, G.D.B. (2019). **Sub-representação feminina no sistema de comissões parlamentares: um indicador da exclusão das mulheres do jogo político.** In: PERLIN, G, SANTOS, M.L. Presidencialismo de coalizão em movimento. Brasília: Edições Câmara.

RUBIATTI, B. C. (2015). Incongruência e composição partidária no bicameralismo brasileiro. In: CARVALHO, V.R. & MENEZES, M. Política e Instituições no Brasil. Teresina: Ed. UFPI.

RUBIATTI, B. C. (2017). Organização interna das Casas Legislativas da Argentina, Brasil e México: estratégias individualistas ou reforço da representação partidária? In: MENEZES, M.; JOHAS, B.; PEREZ, O. (Orgs.). Instituições políticas e sociedade civil. Teresina: EDUFPI.

RUBIATTI, B. de C. **Os estudos legislativos no Brasil: agendas de pesquisa.** Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, João Pessoa, n. 23, p 12-35, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/caos/index>. Acesso em: 16 de Abril de 2021.

SANTOS, F, 2002. **Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão.** DADOS vol. 45 n° 2.

Documentos Jurídicos

BRASIL. [Câmara dos Deputados]. **Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados.** Disponível em: 4_Regulamento do Conselho de Ética2.PDF (camara.leg.br) Acesso em: 18/04/2021.

BRASIL. **Resolução nº 17 de 1989.** Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em RICD atualizado até RCD 12-2019 A (camara.leg.br) Acesso em: 18/04/2021.

PROIBIÇÃO DE COLIGAÇÕES NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS E FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA: BREVE ANÁLISE SOBRE AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020 NAS CAPITAIS BRASILEIRAS

Breno Ramos Guimarães Martins¹

Resumo: Este trabalho analisa a proibição de coligações nas eleições proporcionais e os seus efeitos sobre a fragmentação partidária nas eleições municipais de 2020 nas capitais do Brasil. Os resultados apontaram uma continuação da fragmentação partidária nas Câmaras Municipais das capitais brasileiras, mesmo após a proibição de coligações nas eleições proporcionais, pois houve um aumento dos candidatos a vereador em quase todas as capitais do país.

Palavra-chave: Eleições proporcionais, Fragmentação partidária, Proibição de coligações.

Abstract: This paper analyzes the prohibition of coalitions in proportional elections and its effects on party fragmentation in the 2020 municipal elections in the capitals of Brazil. The results pointed to a continuation of party fragmentation in the Municipal Chambers of Brazilian capitals, even after the prohibition of coalitions in proportional elections, as there was an increase in candidates for councilor in almost all capitals of the country.

Keywords: Proportional elections, Party fragmentation, Prohibition of coalitions.

Resumen: Este trabajo analiza la prohibición de coaliciones en elecciones proporcionales y sus efectos sobre la fragmentación partidaria en las elecciones municipales de 2020 en las capitales de Brasil. Los resultados apuntaban a una continuación de la fragmentación partidaria en los Ayuntamientos de las capitales

¹ Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Especialista em Direito Público: Constitucional, Administrativo e Tributário, pela Universidade Estácio de Sá. Bacharel em Direito pela Universidade da Amazônia (UNAMA). Bacharel em Ciência Política pelo Centro Universitário Internacional (UNINTER). Professor do Instituto Vencedor de Ensino, Pesquisa e Treinamento. Oficial de justiça avaliador do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA). E-mail: brenorg@msn.com

brasileñas, incluso después de la prohibición de coaliciones en las elecciones proporcionales, ya que hubo un aumento de candidatos a concejales en casi todas las capitales del país.

Palabras clave: Elecciones proporcionales, Fragmentación de partidos, Prohibición de coaliciones.

Desde a redemocratização, vem ocorrendo um amplo debate sobre a necessidade de reformar a legislação eleitoral com o objetivo de fortalecer os partidos. Ao longo desses anos, vários itens foram postos na agenda da reforma política, sustentados por um diagnóstico bastante negativo sobre as possibilidades de desenvolvimento do sistema partidário e de suas influências sobre o sistema político brasileiro (BRAGA, 2006).

Várias análises sobre a reforma política (AVRITZER, ANASTASIA, 2006; SOARES, RENNÓ, 2006), sobre coligações eleitorais (BRAGA, 2006; FLEISCHER, 2006; KRAUSER, SCHMITT, 2005) e fragmentação partidária (LIMONGI, VASSELAI, 2016; MIGUEL, 2016) foram feitas, assim como propostas de reformas da legislação eleitoral têm sido apresentadas nos últimos anos. Algumas dessas proposições teriam impactos sobre o artifício de coligações eleitorais, como a proibição de coligações nas eleições proporcionais (FLEISCHER, 2006).

No Congresso Nacional, medidas como a proibição de coligações para as eleições proporcionais estiveram em pauta diversas vezes (MELO, 2019). Proibir as coligações em eleições proporcionais faz parte das discussões relacionadas ao sistema político brasileiro, pois a prática de coligações estaria associada à fragmentação partidária, à sobrevivência de partidos pequenos e à fraca inteligibilidade do eleitor sobre o processo eleitoral, o que, por sua vez, dificultaria a construção de identidades partidárias razoavelmente definidas (BRAGA, 2006).

A possibilidade de formação de coligações eleitorais entre partidos políticos para disputar eleições proporcionais foi uma das características peculiares do sistema eleitoral brasileiro (SCHMITT, 2005).

Observa-se, que as coligações tradicionalmente são permitidas no Brasil e o termo “coligação” é empregado no âmbito das eleições tanto para o Executivo quanto para o Legislativo (NICOLAU, 2012).

Contudo, a possibilidade de formação de coligações entre partidos políticos para a disputa de eleições proporcionais é uma das características

mais criticadas do sistema eleitoral brasileiro. Essa crítica é feita por acadêmicos, jornalistas e até mesmo por alguns políticos (BRAGA, 2006).

Em 2017, a Comissão Especial da Câmara dos Deputados, destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 282-A, de 2016, do Senado Federal, que “altera a Constituição Federal para vedar as coligações proporcionais”, aprovou a redação final oferecida pela Relatora, Deputada Shéridan (BRASIL, 2017a).

Aprovada a PEC nº 282-A, o Congresso promulgou a Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017, que alterou a redação do § 1º do art. 17 da Constituição Federal, vedando a celebração nas eleições proporcionais. O art. 2º da Emenda Constitucional nº 97, de 2017, estabelecia que a vedação à celebração de coligações nas eleições proporcionais, prevista no § 1º do art. 17 da Constituição Federal, aplicava-se a partir das eleições de 2020 (BRASIL, 2017b).

Considerando que a recente proibição de coligações nas eleições proporcionais foi aplicada nas eleições municipais de 2020, neste trabalho se buscou analisar o efeito da proibição de coligações nas eleições de vereadores nas capitais brasileiras em 2020 sobre a fragmentação partidária das câmaras municipais das capitais. Esse estudo foi norteado pela seguinte hipótese: com a proibição de coligações de vereadores, os partidos usaram como estratégia lançar mais candidatos, o que continuou a gerar fragmentação partidária nas Câmaras Municipais das capitais.

A partir de uma pesquisa bibliográfica, buscou-se realizar a revisão da literatura de autores da Ciência Política sobre temas relativos à reforma política, sistemas eleitorais, coligações eleitorais e fragmentação partidária, a fim de se apresentar uma síntese das discussões sobre a temática da proibição das coligações nas eleições proporcionais e os efeitos da fragmentação partidária no parlamento.

A possibilidade de partidos se coligarem para a disputa de eleições proporcionais e seus efeitos sobre a fragmentação partidária já mereceu a atenção de estudos na Ciência Política (BRAGA, 2006; KRAUSE; SCHMITT, 2005; LIMONGI, VASSELAI, 2016; RENNÓ, 2006).

Braga (2006) já observava um reduzido efeito sobre a fragmentação partidária no parlamento com o fim das coligações nas eleições proporcionais, caso não fosse acompanhado de algum outro mecanismo.

Segundo Limongi e Vassalai (2016), a crescente fragmentação da Câmara dos Deputados seria uma consequência da estratégia dos partidos

mais engajados nas disputas pelos governos estaduais. Para vencer as eleições executivas, formavam-se coligações superdimensionadas cujo efeito sobre o sistema partidário era a redução do número de competidores nas eleições majoritárias e o aumento nas proporcionais.

Realizou-se um levantamento nos dados estatísticos eleitorais das eleições municipais de 2016 e 2020, disponíveis na página do Tribunal Superior Eleitoral – TSE. Com base nos dados sobre candidatos aos cargos de prefeito e vereador nas capitais brasileiras, bem como do quantitativo de cadeiras das câmaras de vereadores das capitais e do número de partidos que elegeram representantes nas eleições de 2016 e de 2020, identificou-se que em 12 capitais houve um aumento da fragmentação partidária nas Câmaras Municipais, que 3 capitais permaneceram os mesmos números de partidos com representantes eleitos para a Câmara de Vereadores e que em 11 capitais houve uma diminuição da partidos representados da Câmara Municipal, porém essa diminuição foi pequena, por exemplo, a cidade de Rio Branco, no estado do Acre, teve a Câmara Municipal com a menor redução percentual (-25%) de partidos representados, passando de 12 partidos em 2016 para 9 partidos nas eleições de 2020, já com a proibição de coligações.

Observa-se, ainda, que nas 11 capitais brasileiras, onde houve diminuição de partidos com representantes eleitos para a Câmara Municipal, em 4 (quatro) delas a variação percentual ficou entre 5% e 6%, o que corresponde a apenas 1 (um) partido representado no Legislativo, ou seja, não teve um grande efeito sobre a fragmentação partidária na Câmara de Vereadores.

A seguir, na Tabela 1 são apresentados os dados sobre a fragmentação partidária nas Câmaras de Vereadores das capitais brasileiras nas duas últimas eleições (2016 e 2020).

Tabela 1 – Fragmentação partidária nas Câmaras de Vereadores das capitais brasileiras

Capital (UF)	Nº de cadeiras na Câmara de Ver ^o adores	Nº de partidos na Câmara de Vereadores (eleições 2016)	Nº de partidos na Câmara de Vereadores (eleições 2020)	Varição (%)
Aracajú (SE)	24	16	16	0%
Belém (PA)	35	22	21	- 5%
Belo Horizonte (MG)	41	22	23	+ 5%
Boa Vista (RR)	23	15	15	0%
Campo Grande (MS)	29	15	15	0%
Cuiabá (MT)	25	14	18	+ 29%
Curitiba (PR)	38	19	20	+ 5%
Florianópolis (SC)	23	13	11	- 15%
Fortaleza (CE)	43	18	17	- 6%
Goiânia (GO)	35	21	22	+ 5%
João Pessoa (PB)	27	19	15	- 21%
Macapá (AP)	23	17	18	+ 6%
Maceió (AL)	25	11	12	+ 9%
Manaus (AM)	41	22	21	- 5%
Natal (RN)	29	19	16	- 16%
Palmas (TO)	19	13	14	+ 8%
Porto Alegre (RS)	36	16	18	+13%
Porto Velho (RO)	21	13	14	+ 8%
Recife (PE)	39	21	16	- 24%
Rio Branco (AC)	17	12	9	- 25%
Rio de Janeiro (RJ)	51	19	22	+ 16%
Salvador (BA)	43	19	22	+ 16%
São Luís (MA)	31	19	18	- 5%
São Paulo (SP)	55	18	17	- 6%
Teresina (PI)	29	19	15	- 21%
Vitória (ES)	15	9	13	+44%

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das estatísticas eleitorais do TSE (2020).

Os resultados do presente trabalho apontam que a proibição de formação de coligações nas eleições proporcionais de 2020 nas capitais brasileiras não apresentou grande impacto sobre a fragmentação partidária das Câmaras Municipais, visto que das 26 capitais, em 11 capitais tiveram uma diminuição de partidos com representantes eleitos, em 3 capitais o número de partidos permaneceu o mesmo e em 12 capitais houve um aumento da fragmentação partidária no parlamento municipal. Além disso, todas as Câmaras Municipais têm mais de 9 partidos políticos com representantes eleitos, sendo as cidades de Goiânia, Rio de Janeiro e Salvador com mais partidos políticos, nessas 3 capitais todas têm vereadores eleitos por 22 partidos diferentes.

Alguns autores (BRAGA, 2006; LIMONGI, VASSELAI, 2016; MIGUEL, ASSIS, 2016) já apontavam, ao analisarem e simularem as eleições da Câmara dos Deputados, reduzido efeito sobre a fragmentação partidária ou que esta refletia as estratégias nas coligações estaduais e nas estratégias partidárias no lançamento de candidatos no âmbito dos estados, e não apenas das coligações proporcionais, mas sim da combinação das eleições majoritárias e proporcionais.

Seguindo a advertência de Rennó (2006, p.64) que a proibição de coligações nas eleições proporcionais poderia influenciar no aumento de candidatos pelos partidos, identificou-se que em 25 capitais houve aumento do número de candidatos a vereador e que na única capital (Recife-PE), onde houve diminuição no número de candidatos a vereador, também houve uma redução de 24% na fragmentação partidária no legislativo municipal, passando de 21 partidos na Câmara Municipal de Recife, em 2016, para 16 partidos representados nesse legislativo municipal.

Os dados apresentados e analisados não permitem conclusões definitivas sobre a relação entre a proibição de coligações nas eleições proporcionais e os seus efeitos na fragmentação partidária no legislativo, merecendo novos e mais avançadas análises a respeito do tema, principalmente nas próximas eleições gerais, previstas para o ano de 2022.

A principal conclusão desse trabalho é que a fragmentação partidária continuou em quase todas as Câmaras Municipais das capitais, mesmo após a proibição de coligações nas eleições proporcionais, pois os partidos lançaram mais candidatos a vereador, fato que pode ter contribuído nessa processo de continuidade da fragmentação partidária das capitais brasileiras.

Considerando que, atualmente, o Brasil tem 33 partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE)² e que existem, pelo menos, 79 partidos políticos em processo de formação, com pedidos de registro em tramitação na Justiça Eleitoral, provavelmente nas próximas eleições gerais de 2022, ainda, terá uma elevada fragmentação partidária no Congresso Nacional, apesar da Emenda Constitucional nº 97, de 2017, determinar a proibição da celebração de coligações nas eleições proporcionais e estabelecer uma cláusula de desempenho partidário, com base nos resultados das eleições para a Câmara dos Deputados.

Portanto, as discussões sobre a proibição das coligações nas eleições proporcionais e sobre a fragmentação partidária, ainda, estarão presentes nos debates da reforma do sistema político e eleitoral brasileiro nos próximos anos.

Referências

AVRITZER, Leonardo; ANASTÁSIA, Fátima (org.) **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

BRAGA, Maria do Socorro. Dinâmica de coordenação eleitoral em regime presidencialista e federativo: determinantes e consequências das coligações partidárias no Brasil. In: SOARES, Gláucio A. Dillon. RENNO, Lucio R. **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 228-245.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 282, de 2016. **Parecer da Comissão – Redação Final**. Brasília: Câmara dos Deputados, 29 set. 2017a. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020170929001700000.PDF#page=221>. PDF. Acesso em: 25 abr. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017**. Brasília, 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm. Acesso em: 25 abr. 2021.

FLEISCHER, David. Coligações Eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTÁSIA, Fátima (org.) **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. p. 142.

2 Segundo notícia divulgada na página do TSE. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Marco/conheca-as-etapas-para-criacao-e-registro-de-partido-politico>. Acesso: 50 abr. 2021.

KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério (org.). **Partidos e Coligações eleitorais no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp / Fundação Konrad Adenauer, 2005.

LIMONGI, Fernando; VASSELAI, Fabricio. Coordenando candidaturas: coligações e fragmentação partidária nas eleições gerais brasileiras. In: **Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**, 10., 2016, Belo Horizonte: Associação Brasileira de Ciência Política, 2016. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/index.php/system/files/documentos/eventos/2017/04/coordenando-candidaturas-coligacoes-e-fragmentacao.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2021.

MELO, Carlos Ranulfo. Por que chegamos a tanto e que importância isso tem? Considerações sobre a fragmentação partidária no Brasil. In: PERLIN, Giovana; SANTOS, Manoel Leonardo. **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019. p. 201-227.

MIGUEL, Luis Felipe. ASSIS, Pedro P. F. Bispo de. Coligações eleitorais e fragmentação das bancadas parlamentares no Brasil: simulações a partir das eleições de 2014. **Revista de Sociologia e Política**. vol. 24, n. 60, Curitiba, dez. 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782016000400029&script=sci_arttext. Acesso em: 25 abr. 2021.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

SCHMITT, Rogério. Os estudos sobre alianças e coligações eleitorais na Ciência Política brasileira. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério (org.). **Partidos e Coligações eleitorais no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp / Fundação Konrad Adenauer, 2005. p. 11-25.

SOARES, Gláucio A. Dillon. RENNÓ, Lucio R. **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. P. 228-245.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas eleitorais**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 20 abr. 2021.

Resumos Simples



PERFORMANCE MACROECONÔMICA E APROVAÇÃO PRESIDENCIAL: UMA ESTIMAÇÃO DA FUNÇÃO POPULARIDADE PARA O BRASIL

Natália Rodrigues Corado¹

Geovana Lorena Bertussi²

Luis Guilherme Alho Batista³

Resumo: Esse trabalho investigou como variáveis econômicas são capazes de afetar percepções dos cidadãos acerca da performance de um chefe de estado. A abordagem assumiu a forma de um modelo econométrico para servir como uma função popularidade para o Brasil, cobrindo o período de 1995 a 2019. Os resultados desta análise empírica substanciam que a aprovação de um governo pela população é sensível a variações da taxa de desemprego e da taxa de inflação. O presente artigo contribuiu para a literatura em razão de ter compreendido o período mais longo já analisado em estudos do gênero para o Brasil. Ademais, foi também a primeira vez em que o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff foi incluído na estimação da função popularidade para o Brasil. Os resultados obtidos a partir do modelo revelaram que o evento exerceu impacto significativo na taxa de aprovação de Dilma entre os cidadãos brasileiros.

Palavra-chave: Função Popularidade; Aprovação Presidencial; Performance Macroeconômica; Taxa de Desemprego; Taxa de Inflação.

Abstract: This work intended to investigate how economic variables can affect citizens' perceptions of a chief of state's performance. The chosen approach assumed the form of an econometric model designed to serve as a popularity function for Brazil covering the period extending from 1995 to 2019. The results of this empirical analysis substantiate that people's approval of a government are sensitive to variations of the unemployment and inflation rates. This work provided contribution to the literature by virtue of comprising the longest period



- 1 Economista pela Universidade de Brasília (UnB), mestranda em Economia pela PUC/RJ. E-mail: corado.natalia@gmail.com
- 2 Doutora em Economia pela Universidade de Brasília (UnB), professora Associada do Departamento de Economia da UnB. E-mail: geovanalorena@unb.br
- 3 Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), professor Substituto do Departamento de Estatística da UnB. E-mail: lgabatista@gmail.com

ever analysed in works of this kind for Brazil. Moreover, it was also the first time that the impeachment of ex-president Dilma Rousseff was included in an estimation of a popularity function for Brazil. The results obtained revealed that the event exerted a significant impact on Dilma's rate of approval among Brazilian citizens.

Keywords: Popularity Function; Presidential Popularity; Macroeconomic Performance; Unemployment Rate; Inflation Rate.

Resumen: Este trabajo investigó cómo las variables económicas son afectan la percepción de los ciudadanos sobre el desempeño de un jefe de Estado. El enfoque adoptó un modelo econométrico diseñado para servir como una función de popularidad para Brasil, abarcando el período de 1995 a 2019. Los resultados indican que la aprobación de un gobierno por parte de la población es sensible a las variaciones en la tasa de desempleo y la tasa de inflación. El presente artículo contribuyó a la literatura porque comprendía el período más largo jamás analizado en estudios de este tipo para Brasil. Además, también fue la primera vez que se incluyó el impeachment de la expresidenta Dilma Rousseff en la estimación de la función de popularidad para Brasil. Los resultados obtenidos del modelo revelaron que el evento tuvo un impacto significativo en la tasa de aprobación de Dilma entre los ciudadanos brasileños.

Palabras clave: Función de popularidad; Aprobación presidencial; Resultado macroeconómico; Tasa de desempleo; Tasa de inflación.

VOTO TRANSFERÍVEL EM ELEIÇÕES MAJORITÁRIAS – UMA ALTERNATIVA PARA O SISTEMA ELEITORAL DO BRASIL

Gustavo Inácio de Moraes¹

João Pedro Zanetti Maffessoni²

Resumo: O presente artigo tem por objetivo apresentar o mecanismo do voto transferível, a experiência internacional e avaliar os prós e contras de sua adoção nas eleições majoritárias no Brasil. Largamente empregado, especialmente nos países de língua inglesa, e com uso crescente em eleições em todo o mundo, o voto transferível é visto como uma maneira mais eficiente de aproveitamento dos votos e dos eleitores reportarem suas opções políticas em comparação com os métodos hoje largamente empregados nas eleições majoritárias do Brasil e de outros países. Entre as desvantagens apontadas está o fato de que não haveria um calendário de segundo turno, não havendo, portanto, um debate direto entre os candidatos finalistas. Por outro lado, elimina-se o custo da realização de uma nova eleição, diminui-se o apelo ao voto útil e pode-se melhorar a informação acerca de potenciais propostas de todos os candidatos ou correntes políticas.

Palavras-chave: Voto Transferível; Sistema Eleitoral; Eleição Majoritária; Brasil

Abstract: The aim of this paper is present the transferable voting mechanism, the international experience and to evaluate the benefits and costs of its adoption in majority elections in Brazil. Widely employed, especially in English-speaking countries, and with increasing use in elections around the world, transferable voting is a more efficient way of harnessing votes and voters to report their political options compared to the methods now widely used in the majority elections in Brazil and other countries. Among the disadvantages pointed out is the fact that there would be no second round calendar, therefore, there would be no direct debate between the finalist candidates. On the other hand, the elimination of cost of holding a new election, the appeal for a useful vote is reduced and information about potential proposals from all candidates or political currents



1 Economista e Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia da PUCRS. gustavo.moraes@pucrs.br

2 Economista, mestrando no Programa de Pós-Graduação em Economia da PUCRS. jpzmaffe@icloud.com

can be improved.

Keywords: Transfer Vote; Electoral System; Majoritary Election; Brazil

Resumen: El propósito de este artículo es presentar el mecanismo de votación transferible, la experiencia internacional y evaluar los pros y contras de su adopción en las elecciones mayoritarias en Brasil. Ampliamente empleado, especialmente en países de habla inglesa, y con un uso cada vez mayor en las elecciones en todo el mundo, el voto transferible se considera una forma más eficiente de aprovechar los votos y los votantes para informar sus opciones políticas en comparación con los métodos que ahora se utilizan ampliamente en las elecciones de la mayoría. en Brasil y otros países. Entre las desventajas señaladas está el hecho de que no habría un calendario de segunda vuelta, por lo que no habría debate directo entre los candidatos finalistas. Por otro lado, se elimina el costo de realizar una nueva elección, se reduce la apelación a un voto útil y se puede mejorar la información sobre posibles propuestas de todos los candidatos o corrientes políticas.

Palavras chave: Voto transferible; Sistema electoral; Elección mayoritaria; Brasil

CANDIDATURAS INDEPENDENTES: UMA ANÁLISE SOBRE SUA (DES)CONFORMIDADE SISTÊMICA

Marina Almeida Morais¹

Resumo: As candidaturas independentes, ou avulsas, assim entendidas aquelas postuladas sem o intermédio de um partido político, embora vedadas pela Constituição Federal, frequentam o debate público, notadamente após o reconhecimento da repercussão geral do tema pelo Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário nº 1.238.853/RJ. Assim, mediante levantamento bibliográfico e pelo método dedutivo, analisa-se a conformação dessas candidaturas à lógica constitucional, às normas de financiamento e propaganda e ao próprio sistema proporcional brasileiro. A pesquisa logrou concluir que a permissão a essa modalidade de candidatura só poderá ocorrer por meio de Emenda Constitucional e que, caso seja essa a opção do Poder Legislativo, deverá observar um exercício rígido de conformação às demais normas e ao sistema eleitoral vigentes.

Palavra-chave: Candidaturas avulsas; Partidos Políticos; Financiamento de campanha; Pacto de San José da Costa Rica; Ativismo Judicial.

Abstract: Independent candidacies, understood as those postulated with no intermediation of a political party, although forbidden by the Federal Constitution, attend public debate, notably after the recognition by the Federal Supreme Court of the general repercussion of the topic, in Extraordinary Appeal No. 1.238.853/RJ. Thus, through a bibliographic survey and the deductive method, the conformation of these candidacies with the Constitution, the financing and propaganda rules and the proportional system itself is analyzed. The research was able to conclude that the permission to this modality of candidacy can only occur by Constitutional Amendment, which, if it is the option of the Brazilian Legislative, should only be made after a rigid exercise of conforming to the other norms and to the current electoral system.

¹ Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás - UFG. Especialista em Direito Eleitoral e em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes - UCAM. Advogada e sócia do escritório Araújo e Pedrosa Advogados. Associada fundadora do Instituto Brasileiro de Direito Parlamentar – PARLA. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADep. E-mail: adv.marinamorais@gmail.com

Keywords: Independent candidacies; Political parties; Campaign financing; Pact of San José, Costa Rica; Judicial activism.

Resumen: Candidaturas independientes, entendidas como aquellas postuladas sin la intermediación de un partido político, aunque prohibidas por la Constitución Federal, asisten a debate público, en particular tras el reconocimiento de la repercusión general del tema por parte de la Corte Suprema, en Recurso Extraordinario No. 1.238. 853 / RJ. Así, a través de un estudio bibliográfico y por el método deductivo, se analiza la conformidad de estas candidaturas con la Constitución, las reglas de financiamiento y propaganda y el propio sistema proporcional, aliado al presidencialismo de coalición adoptado en el país. La investigación pudo concluir que el permiso a esta modalidad de candidatura solo puede ocurrir por Enmienda Constitucional que, si es opción del Legislativo brasileño, solo debe hacerse luego de un rígido ejercicio de conformidad con las demás normas y con el actual sistema electoral.

Palabras clave: Aplicaciones individuales; Partidos políticos; Financiamiento de campañas; Pacto de San José, Costa Rica; Activismo judicial.

INDICADOR DE SIMILARIDADE DO DISCURSO PARLAMENTAR: ANÁLISE DO COMPORTAMENTO DAS COALIZÕES PARTIDÁRIAS

Fabiano Peruzzo Schwartz¹

Resumo: Para se compreender a política, faz-se necessário conhecer sobre o que dizem e escrevem os atores políticos. Esse entendimento tem especial significado no sistema político brasileiro em que a organização do Poder Executivo tem como base a formação de grandes coalizões. Nesse sentido, o presente estudo faz uso do Processamento de Linguagem Natural como ferramenta de análise do discurso parlamentar proferido na Câmara dos Deputados brasileira e propõe indicador específico, baseado na estatística Qui-Quadrado, para a aferição de similaridade de discursos. Os resultados encontrados são coerentes com fatos que marcaram a história política brasileira no período 2001-2015 e revelam que a dimensão ideológica se submete à lógica eleitoral na formação das alianças políticas, sugerindo que o indicador proposto possui potencial explicativo de fenômenos relacionados ao comportamento das coalizões partidárias.

Palavra-chave: Discurso Parlamentar, Processamento de Linguagem Natural, Índice de Identidade Ideológica, Coalizões Partidárias.

Abstract: In order to understand politics, it is necessary to know about what political actors say and write. This understanding has special meaning in the Brazilian political system in which the organization of the Executive Power is based on great coalitions. In this sense, the present study makes use of Natural Language Processing as a tool for analyzing parliamentary discourse delivered in the Brazilian Chamber of Deputies and proposes a specific indicator, based on Chi-Square statistics, for the assessment of similarity of discourses. The results

1 Doutor em Engenharia de Sistemas Eletrônicos e de Automação e Mestre em Ciência da Computação, ambos pela Universidade de Brasília. Diretor da Coordenação de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados e professor permanente do Mestrado Profissional em Poder Legislativo. Coordena o grupo de pesquisa e extensão “Ciência de Dados Aplicada ao Estudo do Poder Legislativo: abordagem computacional e métodos de análise”, cadastrado no Diretório dos Grupos de Pesquisa do CNPq. Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0003-1727-9346>. E-mail: fabiano.schwartz@camara.leg.br

found are consistent with facts that marked the Brazilian political history in the period 2001-2015 and reveal that the ideological dimension is subject to the electoral logic in the formation of political alliances, suggesting that the proposed indicator has the potential to explain phenomena related to the behavior of coalitions parties.

Keywords: Parliamentary speech, Natural Language Processing, Ideological Identity Index, Party coalitions.

Resumen: Para entender la política es necesario saber qué dicen y escriben los actores políticos. Este entendimiento tiene un significado especial en el sistema político brasileño en el que la organización del Poder Ejecutivo se basa en grandes coaliciones. En este sentido, el presente estudio hace uso del Procesamiento del Lenguaje Natural como herramienta para analizar el discurso parlamentario pronunciado en la Cámara de Diputados de Brasil y propone un indicador específico, basado en la estadística Chi-Cuadrada, para la evaluación de la similitud de los discursos. Los resultados encontrados son consistentes con hechos que marcaron la historia política brasileña en el período 2001-2015 y revelan que la dimensión ideológica está sujeta a la lógica electoral en la formación de alianzas políticas, sugiriendo que el indicador propuesto tiene el potencial de explicar fenómenos relacionados al comportamiento de las coaliciones de partidos.

Palabras clave: Discurso Parlamentario, Procesamiento Natural del Lenguaje, Índice de Identidad Ideológica, Coaliciones de Partidos.

AS PRERROGATIVAS CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS DAS OPOSIÇÕES PARLAMENTARES NO BRASIL

Gabriella Maria Lima Bezerra¹

Paulo Sérgio Peres²

Resumo: O artigo organiza e analisa os recursos procedimentais que dispõe a oposição parlamentar a partir da Carta de 1988. O objetivo é apresentar o comportamento estratégico das oposições em face do ambiente institucional, a partir de uma análise detida dos instrumentos à sua disposição no espaço legislativo. Constata-se que nosso sistema político conta com um conjunto regimental amplo e significativo para a movimentação da oposição parlamentar: possibilidades procedimentais nas votações nominais, e em concomitância, recursos de fiscalização e controle que podem ser mobilizados. Entretanto, é preciso considerar que a mobilização/articulação desses recursos depende das forças e habilidade dos blocos partidários e de fatores críticos associados, conformando assim, sua intensidade e potencialidade. Na interseção entre conjuntura e estrutura emergem as estratégias e intenções que envolvem *trade-offs* conflitantes para os atores parlamentares.

Palavra-chave: oposição parlamentar; legislativo; sistema político brasileiro.

Abstract: The article organizes and analyzes the procedural resources available to the parliamentary opposition from the 1988 Charter. The objective is to present the strategic behavior of the oppositions in the face of the institutional environment, based on a careful analysis of the instruments at their disposal in the legislative space. It appears that our political system has a broad and significant set of rules

- 1 Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora adjunta do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal Rural de Pernambuco (DECISO/UFRPE). Pesquisadora do Laboratório de Estudos sobre Política, Eleições e Mídia da Universidade Federal do Ceará (LEPEM/UFC) e Núcleo de Estudos sobre Partidos e Democracia (NEPD/UFRGS). E-mail: gabriellamlb@gmail.com. Orcid: 0000-0003-1420-5667.
- 2 Professor adjunto do Departamento de Ciência Política, pesquisador e professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Coordenador do Núcleo de Estudos sobre Partidos e Democracia (NEPD/UFRGS). E-mail: peres.ps@gmail.com. Orcid: 0000-0002-3880-4261.

for the movement of the parliamentary opposition: procedural possibilities in roll-call votes, and at the same time, inspection and control resources that can be mobilized. However, it is necessary to consider that the mobilization / articulation of these resources, depends on the strengths and ability of the party blocs and on associated critical factors, thus conforming their intensity and potential - it is at the intersection between the situation and the structure that strategies and intentions emerge which involve conflicting trade-offs for parliamentary actors.

Keywords: parliamentary opposition; legislative; Brazilian political system.

Resumen: El artículo organiza y analiza los recursos procesales de que dispone la oposición parlamentaria a partir de la Carta de 1988. El objetivo es presentar el comportamiento estratégico de las oposiciones frente al entorno institucional, a partir de un análisis detenido de los instrumentos a su disposición en el espacio legislativo. Parece que nuestro sistema político tiene un conjunto amplio y significativo de reglas para el movimiento de la oposición parlamentaria: posibilidades de procedimiento en votaciones nominales y, al mismo tiempo, recursos de inspección y control que se pueden movilizar. Sin embargo, es necesario considerar que la movilización / articulación de estos recursos, depende de las fortalezas y habilidades de los bloques partidarios y de los factores críticos asociados, conformando así su intensidad y potencialidad - está en la intersección entre la situación y la estructura estrategias e intenciones, que implican compensaciones conflictivas para los actores parlamentarios.

Palabras clave: oposición parlamentaria; legislativo; Sistema político brasileño.

ATUAÇÃO LEGISLATIVA SUBNACIONAL VIA EMENDAS INDIVIDUAIS AO ORÇAMENTO: ELEMENTOS QUE AJUDAM A COMPREENDER A CONEXÃO ELEITORAL

Karina Melo Pessine¹

Mauro Macedo Campos²

Resumo: Este artigo busca examinar se atuação dos deputados estaduais do Espírito Santo, a partir das emendas individuais inseridas ao orçamento, ao longo da 17ª e 18ª Legislaturas (2011 – 2018 que, por sua vez, correspondem às LOAs de 2012 -2019). Para tanto teve como destino, preferencialmente, as bases eleitorais dos deputados capixabas. Para tanto, utilizou-se, além dados eleitorais, informações sobre as emendas individuais ao orçamento, notadamente, aquelas referentes ao valor (em moeda corrente) total das emendas apresentadas pelo deputado destinadas à uma Microrregião do Estado do Espírito Santo. Adicionalmente, foram realizadas entrevistas com o objetivo de complementar os propósitos da investigação. Os dados, por sua vez, evidenciam uma relação significativa entre o total de votos obtidos pelos deputados capixabas nas Microrregiões do Estado e a alocação de recursos por meio das emendas individuais inseridas no orçamento anual destinadas às respectivas Microrregiões de Planejamento.

Palavra-chave: Ales. Emendas individuais ao orçamento. Conexão Eleitoral.

Abstract: This article seeks to examine whether the performance of state deputies in Espírito Santo, based on individual amendments inserted in the budget, during the 17th and 18th Legislatures (2011 - 2018 which, in turn, correspond to the LOAs of 2012 -2019). For this purpose, it was preferentially targeted to

- 1 Doutora em Sociologia Política pela UENF – Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro, professora do Mestrado em Segurança Pública da Universidade Vila Velha - UVV e professora da FDCI-Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim. Email: karinapessine@gmail.com
- 2 Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), professor e pesquisador associado da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), atuando junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política (PPGSP). Email: maurocampos@yahoo.com.br

the electoral bases of the deputies from Espírito Santo. To this end, in addition to electoral data, information on individual amendments to the budget was used, notably those referring to the total value (in currency) of the amendments submitted by the deputy to a Microregion of the State of Espírito Santo. Additionally, interviews were carried out with the aim of complementing the purposes of the investigation. The data, in turn, show a significant relationship between the total votes obtained by deputies from Espírito Santo in the State's Microregions and the allocation of resources through the individual amendments inserted in the annual budget for the respective Planning Microregions.

Keywords: Ales. Individual amendments to the budget. Electoral connection.

Resumen: Este artículo busca examinar si el desempeño de los diputados de Estado en Espírito Santo, con base en enmiendas individuales insertadas en el presupuesto, durante las Legislaturas XVII y XVIII (2011-2018 que, a su vez, corresponden a las LOA de 2012-2019). Para ello, tuvo como destino, preferentemente, las bases electorales de los diputados de Espírito Santo. Para ello, además de los datos electorales, información sobre modificaciones individuales al presupuesto, en particular las referidas al valor total (en moneda) de las modificaciones presentadas por el diputado a una microrregión del Estado de Espírito Santo. Adicionalmente, se realizaron entrevistas con el objetivo de complementar los propósitos de la investigación. Los datos, a su vez, muestran una relación significativa entre el total de votos obtenidos por los diputados de Espírito Santo en las Microrregiones del Estado y la asignación de recursos a través de las modificaciones individuales insertadas en el presupuesto anual de las respectivas Microrregiones de Planificación.

Palabras clave: Ales. Enmiendas individuales al presupuesto. Conexión electoral.

GEOGRAFIA DO VOTO NAS ELEIÇÕES DE 2018 PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS

Diego Machado

Resumo: O artigo estuda a geografia do voto dos deputados federais eleitos em 2018 no Brasil, por meio de uma análise exploratória de dados, classificando-os em quatro diferentes padrões espaciais de votação, e analisando os resultados a níveis estaduais, regionais e partidários. Além disso, compara os dados obtidos com as eleições de 1998, identificando as mudanças ocorridas no período. Verificou-se que ainda existe uma grande variação na distribuição de frequências dos padrões de votação em todo o país, tanto do ponto de vista estadual quanto regional, e além disso, o padrão geral de votação vem se tornando cada vez mais fragmentado e menos concentrado, o que indica uma diminuição da distritalização das eleições brasileiras.

Palavra-chave: geografia do voto, eleições, deputados federais.

Abstract: The article studies the vote geography of the federal deputies elected in 2018 at Brazil, through an exploratory data analysis, classifying them into four different spatial patterns of voting, analyzing the results at the state, regional, and party levels. In addition, it compares the data obtained with the 1998 elections, identifying the changes that occurred in the period. It was found that there is still a wide variation in the frequency distribution of voting patterns across the country, both from the state and regional point of view, and in addition, the general voting pattern has become increasingly fragmented and less concentrated, which indicates a decrease in the districtization of Brazilian elections.

Keywords: vote geography, elections, federal deputies.

Resumen: El artículo estudia la geografía de la votación de los diputados federales electos en 2018 en Brasil, a través de un análisis de datos exploratorio, clasificándolos en cuatro patrones espaciales de votación diferentes y analizando los resultados a nivel estatal, regional y de partido. Además, compara los datos obtenidos con las elecciones de 1998, identificando los cambios ocurridos en el período. Se encontró que todavía existe una amplia variación en la distribución de frecuencia de los patrones de votación en todo el país, tanto desde el punto de

vista estatal como regional, y además, el patrón general de votación se ha vuelto cada vez más fragmentado y menos concentrado, lo que indica una disminución de la distritalización de las elecciones brasileñas.

Palabras clave: geografía electoral, elecciones, diputados federales.

MULTI-OFFICE INCUMBENCY ADVANTAGE: POLITICAL CAREERS IN BRAZIL

Leandro de Magalhaes

Salomo Hirvonen

Abstract: Incumbency may have effects on a political career that go beyond increasing the probability of re-election. In particular, incumbency may affect the probability of winning different political offices. So far, the literature has not looked at these multi-office incumbency effects. In contexts where politicians move frequently, ignoring multi-office advantages may generate estimates that may not capture the complete effect of holding a political office on the success of one's career. We define Multi-Office Incumbency Advantage and study it using a novel data set that tracks all Brazilian politicians, from local councillor to federal legislator, from 1994 to 2010. We use regression discontinuity design. Furthermore, we use our results to evaluate two standing hypothesis regarding Brazilian politics. The first is that there is an incumbency disadvantage in Brazil. The second is the hypothesis that holding a federal legislative office is a spring board to becoming a Mayor. We find no support for either. Finally, we show that most local politicians are unable to move on the state and national stage, except for a sub-sample of municipalities, which we describe in detail and call 'revolving-door municipalities'.

Keywords: Incumbency Advantage, Political Careers, Regression Discontinuity Design, Brazil, Revolving-door municipalities.

Resumo: A vantagens devidas a ter um cargo politico (*incumbency advantage*) vão além do aumento a probabilidade de reeleição para o mesmo cargo. A probabilidade de ganhar diferentes cargos políticos também pode ser afetada. Nós definimos a 'Multi-Office Incumbency Advantage' e usamos uma nova base de dados que rastreia todos os políticos brasileiros, desde vereador até deputado federal, de 1994 a 2010. Usamos o método de regressão descontínua para indentificar os efeitos. Com nossos resultados podemos para avaliar duas hipóteses sobre a política brasileira. A primeira é que existe uma desvantagem em ter um cargo politico no Brasil. A segunda é a hipótese de que ocupar um cargo legislativo federal é um trampolim para tornando-se um prefeito. Não encontramos suporte

para nenhuma das duas hipóteses. Por último, demonstramos que a maior parte de políticos locais não conseguem ganhar cargos estaduais ou nacionais, com a exceção de um grupo de municípios que descrevemos em detalhe e que chamamos de "municípios de porta giratória".

Palavras-chave: Vantagem de ocupar cargo político, Carreiras Políticas, Regressão descontínua, Brasil, Municípios de portas giratórias.

Resumen: Las ventajas de ocupar un cargo político (*incumbency advantage*) van más allá de aumentar la probabilidad de reelección para el mismo cargo. La probabilidad de ganar diferentes posiciones políticas también puede verse afectada. Definimos la "Ventaja de la titularidad de oficinas múltiples" y usamos una nueva base de datos que rastrea a todos los políticos brasileños, desde el concejal hasta el diputado federal, de 1994 a 2010. Usamos el método de regresión discontinua para identificar los efectos. Con nuestros resultados podemos evaluar dos hipótesis sobre la política brasileña. La primera es que existe una desventaja de tener una oficina política en Brasil. La segunda es la hipótesis de que ocupar un cargo legislativo federal es un trampolín para convertirse en alcalde. No encontramos apoyo para ninguna de las dos hipótesis. Finalmente, demostramos que la mayoría de los políticos locales no pueden obtener cargos estatales o nacionales, con la excepción de un grupo de municipios que describimos en detalle y que llamamos "municipios de puertas giratorias".

Palabras clave: Ventaja de ocupar cargos políticos, Carreras políticas, Regresión discontinua, Brasil, Municipios con puertas giratorias.

USANDO MODELAGEM ESTRUTURAL DE TÓPICOS PARA ESTUDAR CÂMARAS DE ECO POLÍTICO NO BRASIL

Pedro Luz de Castro¹

Lúcio Rennó²

Resumo: Este artigo examina em que medida diferentes câmaras de eco político no Brasil variaram no uso da plataforma de mídia social Twitter. Descobrimos que existem diferenças estilísticas marcantes nas estratégias de comunicação que permitem que um classificador de máquina preveja com segurança a ideologia do usuário. No entanto, o leque de questões discutidas variou apenas ligeiramente por ideologia, apontando para a prevalência de questões discutidas por ambas as extremidades do espectro político brasileiro. De maneira mais geral, este estudo sugere que mais pesquisas são necessárias sobre como comunidades políticas distintas discutem os mesmos tópicos.

Palavra-chave: Mídias sociais; polarização política; modelagem estrutural de tópicos; debate político

Abstract: This article examines the extent to which distinct political echo chambers in Brazil varied in their use of the social media platform Twitter. We find that there are marked stylistic differences in communication strategies that allow a machine classifier to reliably predict user ideology. However, the range of issues discussed varied only slightly by ideology, pointing to the prevalence of issues discussed by both ends of the Brazilian political spectrum. More generally, this study suggests that more research is needed on how distinct political communities discuss the same topics.

Keywords: Social media; political polarization; structural topic model; political discourse.

Resumen: Este artículo examina hasta qué punto las distintas cámaras de eco político en Brasil variaron en el uso de la plataforma de redes sociales Twitter.

1 Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília (UnB) e doutorando em Ciência Política pela University of Michigan (EUA). E-mail: pldc@umich.edu.
2 Doutor em Ciência Política pela University of Pittsburgh (EUA) e Professor de Ciência Política na Universidade de Brasília (UnB). E-mail: lucio renno@unb.br.

Encontramos que existen marcadas diferencias estilísticas en las estrategias de comunicación que permiten que un clasificador de máquina prediga de manera confiable la ideología del usuario. Sin embargo, la gama de temas discutidos varió solo ligeramente según la ideología, lo que apunta a la prevalencia de temas discutidos por ambos extremos del espectro político brasileño. De manera más general, este estudio sugiere que se necesita más investigación sobre cómo las distintas comunidades políticas debaten los mismos temas.

Palabras clave: Medios de comunicación social; polarización política; modelo de tópico estructural; debate político

ANÁLISE DA SOBREVIVÊNCIA DE LÍDERES PARTIDÁRIOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS(1995-2014)

Bruno Marques Schaefer¹

Tiago Alexandre Leme Barbosa²

Vinicius de Lara Ribas³

Resumo: O artigo analisa a sobrevivência dos líderes partidários na Câmara dos Deputados (CD). Buscamos responder a questão: quais variáveis impactam no tempo de sobrevivência de um líder partidário? Analisamos os líderes dos principais partidos políticos da CD, com o intuito de testar algumas hipóteses aventadas pela literatura sobre sobrevivência de lideranças políticas. A variável dependente é o número de dias que cada um desses líderes permaneceu a frente de seu partido e as variáveis independentes são: ideologia, experiência e credibilidade política do deputado, período em que assumiu a função, tamanho da bancada e o fato de pertencer a coalizão do governo federal. Os resultados da pesquisa, a partir de modelos de análise de sobrevivência, indicam que o fato do parlamentar assumir o cargo no início da Legislatura e ter expertise incrementa o tempo de sobrevivência, enquanto ser de partido de esquerda tem o efeito inverso.

Palavras-chave: Liderança partidária; Liderança; Câmara dos Deputados; Análise de sobrevivência; Ideologia partidária.

Abstract: This paper analyzes the survival of party leaders in the Chamber of Deputies (CD). We seek to answer the question: what variables impact on the survival of a party leader? We analyzed the leaders of the main political parties in the CD, in order to test some hypotheses raised by the literature on the survival of political leaders. The dependent variable is the number of days that each of these leaders remained at the head of their party and the independent variables are: ideology, experience and political credibility of the deputy, period in which he assumed the role, size of the party and the fact of belonging to the coalition of

1 Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS e professor substituto na mesma universidade. Bolsista CAPES. E-mail: brunomschaefer@gmail.com
2 Doutorando do Programa de Pós-Graduação. E-mail: tiagoalexandrel@gmail.com
3 Doutor em Ciência Política pela UFRGS. E-mail: viniciusdelararibas@gmail.com

the federal government. The results, based on survival analysis models, indicate that the fact that the deputy takes office at the beginning of the legislature and has expertise increases the survival time, while being in a leftist party has the opposite effect.

Keywords: Party leadership; Leadership; Chamber of Deputies; Survival analysis; Party ideology.

UNIÃO À DIREITA: A ALIANÇA ENTRE MBL E PATRIOTA NAS ELEIÇÕES DE 2020

Victor Finkler Lachowski¹

Resumo: Esta pesquisa exploratória tem como objetos de estudo o Movimento Brasil Livre (MBL) e o partido Patriota. Através de uma revisão bibliográfica e análise documental, é descrita a narrativa histórica de ambos atores políticos. O MBL sendo uma extensão de um *think tank* neoliberal brasileiro financiado por entidades estrangeiras, e o Patriota um partido fundado recentemente, e que optou por um *rebranding* geral em sua marca partidária para se adaptar a um discurso nacionalista e se afastar da imagem desgastada de partido. Tanto o movimento quanto o partido representam o cenário de reemergência da direita nacional vivido na década de 2010. São descritos e comparados os valores ideológicos dos dois, e detalhado o caminho traçado até a aliança entre eles para as eleições municipais de 2020 em São Paulo, bem como seus resultados positivos para ambos e prospecções para o futuro.

Palavra-chave: *Rebranding* partidário; Movimento social; *Think tanks*; Neoliberalismo; Conservadorismo.

Abstract: This exploratory research has the goal to study the Movimento Brasil Livre (MBL) and the Patriota party, describing the historical narrative of both political actors, based on a bibliography and document analysis. The MBL being an extension of a neoliberal Think Tank financed by foreign entities, and Patriota, a recently founded party, that opted for a general rebranding of their political brand to adapt itself to a nationalist speech, drifting away from the worn out image of the party. Both MBL and Patriota represent the tendency of a reemergence of the national right-wing in the 2010's. Descriptions and comparisons about the ideological values, paths and alliance between both in the 2020 municipal elections in São Paulo are made, as well as their results and future prospects.

Keywords: Partisan Rebranding; Social Movement; Think Tanks; Neoliberalism; Conservative.

Resumen: Esta investigación exploratoria tiene como objetos de estudio el Movimiento Brasil Libre (MBL) y el partido Patriota. Mediante una revisión bibliográfica y análisis documental, es descrita la narrativa histórica de ambos actores políticos. El MBL siendo una extensión de un *think tank* neoliberal brasileño financiado por entidades extranjeras, y el Patriota un partido fundado recientemente, y que optó por un *rebranding* general en su marca partidaria para adaptarse a un discurso nacionalista y alejarse de la imagen desgastada del partido. Tanto el movimiento cuanto el partido representan el escenario de resurgimiento de la derecha nacional vivido en la década de 2010. Son descritos y comparados los valores ideológicos de los dos, y detallado el camino trazado hasta la alianza entre ellos para las elecciones municipales de 2020 en São Paulo, bien como sus resultados positivos para ambos y sus prospecciones para el futuro.

Palabras-clave: *Rebranding* partidário; Movimiento social; *Think tanks*; Neoliberalismo; Conservadorismo.

DESENHOS INSTITUCIONAIS DA CGU ENTRE 2001 E 2016

Beatriz Silva da Costa¹
Thiago Rodrigues Silame²

Resumo: O presente artigo se insere na área dos estudos do controle político no contexto do presidencialismo de coalizão e da delegação de poderes no âmbito intra-executivo Federal no Brasil. Guiado pela pergunta: “Quais foram os desenhos administrativos da CGU entre 2001 e 2016?”, o artigo pretende explorar as mudanças dos desenhos administrativos do órgão a fim de verificar possíveis interferências no grau de discricionariedade e na autonomia. Utilizando o modelo analítico de *agency design* proposto por Lewis (2013), os principais achados do artigo apontam para o fortalecimento da CGU nos dois mandatos de FHC (PSDB) e nos mandatos dos petistas Lula e Dilma, ambos petistas e um possível enfraquecimento do órgão durante o governo de Michel Temer (PMDB). Contudo, os achados não permitem conclusões taxativas a este respeito.

Palavra-chave: CGU; Relação Intra-Executivo; *Agency Design*.

Abstract: This article is part of the field of political control studies in the context of coalition presidentialism and the delegation of powers within the Federal intra-executive scope in Brazil. Guided by the question: "What were the CGU's administrative designs between 2001 and 2016?", The article intends to explore the changes in the administrative designs of the agency in order to verify possible interferences in the degree of discretion and autonomy. Using the analytical model of agency design proposed by Lewis (2013), the main findings of the article point to the strengthening of the CGU in the two mandates of FHC (PSDB) and in the mandates of PT and Lula Dilma, both PT and a possible weakening of the organ during the government of Michel Temer (PMDB). However, the findings do not allow definitive conclusions in this regard.

Keywords: CGU; Intra-Executive Relation; Agency Design.



- 1 Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais e PhD candidate em International Relations and Affairs pela University of Virginia (Agosto, 2021). E-mail: bea.s.costa@gmail.com
- 2 Cientista político pela Universidade Federal de Minas Gerais e professor adjunto na Universidade Federal de Alfenas. E-mail: thiago.silame@gamil.com

Resumen: Este artículo forma parte del campo de los estudios de control político en el contexto del presidencialismo de coalición y la delegación de poderes en el ámbito intra ejecutivo federal en Brasil. Guiado por la pregunta: "¿Cuáles fueron los diseños administrativos de la CGU entre 2001 y 2016?", El artículo pretende explorar los cambios en los diseños administrativos de la agencia con el fin de verificar posibles interferencias en el grado de discrecionalidad y autonomía. Utilizando el modelo analítico de diseño de agencia propuesto por Lewis (2013), los principales hallazgos del artículo apuntan al fortalecimiento de la UGE en los dos mandatos de FHC (PSDB) y en los mandatos de PT y Lula Dilma, ambos PT y un posible debilitamiento del órgano durante el gobierno de Michel Temer (PMDB). Sin embargo, los hallazgos no permiten sacar conclusiones definitivas al respecto. el contexto de la investigación, el objetivo, la metodología, los resultados y la conclusión. Indique hasta 5 palabras clave, con iniciales en mayúsculas, separadas por punto y coma.

Palabras clave: CGU; Relación Intra-Ejecutiva; *Agency Design*.

JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: O USO DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE PELOS PARTIDOS POLÍTIICOS (2019-2020)

Ronaldo Quintanilha da Silva¹

Ronaldo Oliveira de Melo²

Resumo: Este artigo tem como objetivo analisar o uso das Ações Diretas de Inconstitucionalidade pelos partidos políticos, com vistas a identificar de que forma se dá a estratégia de judicialização de temas afetos à política no Supremo Tribunal Federal (STF), tendo como marco temporal os anos de 2019 e 2020. Examina-se o crescente fenômeno de ajuizamento de ações perante a Corte Constitucional por partidos, seus motivos predominantes, êxito e o debate teórico em torno das discussões relacionadas entre separação dos poderes, judicialização da política e o papel dos partidos na esteira dos conflitos levados ao crivo do STF. Para tanto, construiu-se um banco de dados e empregou-se análise qualitativa-indutiva, concluindo que a judicialização da política não é uma estratégia alternativa, mas via imediata em alguns casos.

Palavra-chave: Poder Legislativo; Congresso Nacional; Supremo Tribunal Federal; Ação Direta de Inconstitucionalidade; Partidos Políticos.

Abstract: This article aims to analyze the use of Direct Actions of Unconstitutionality by political parties, in order to identify how a judicialization strategy of themes related to politics takes place in the Supreme Federal Court (STF), with the time frame of the years 2019 and 2020. Examines the phenomenon of reduced filing of lawsuits before the Constitutional Court by parties, their predominant motives, success and the theoretical debate around the losses related to separation of powers, judicialization of politics and the role of parties in the formation conflicts brought before the STF. To this end, a database was built and qualitative-inductive analysis was used, concluding that the judicialization of politics is not

1 Mestre em Poder Legislativo, Câmara dos Deputados. professor.ronaldoquintanilha@gmail.com
2 Graduando em Direito pela Universidade de Brasília, FD/UNB. ronaldomelo@aluno.unb.br

an alternative strategy, but an immediate route in some cases.

Keywords: Legislative Branch; National Congress; Federal Supreme Court; Direct Action of Unconstitutionality; Political Party.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo analizar el uso de Acciones Directas de Inconstitucionalidad por parte de los partidos políticos, con miras a identificar la forma de una estrategia de judicialización de los temas relacionados con la política en el Tribunal Supremo Federal (STF), con el marco temporal de los años 2019 y 2020. Examina el fenómeno de la reducción de la presentación de demandas ante la Corte Constitucional por parte de los partidos, sus motivaciones predominantes, el éxito y el debate teórico en torno a las pérdidas relacionadas con la separación de poderes, la judicialización de la política y el papel de los partidos en la formación de conflictos planteados ante la Corte Suprema. Para ello, se construyó una base de datos y se utilizó un análisis cualitativo-inductivo, concluyendo que la judicialización de la política no es una estrategia alternativa, sino una ruta inmediata en algunos casos.

Palabras clave: Poder Legislativo; Congreso Nacional; Supremo Tribunal Federal; Acción Directa de Inconstitucionalidad; Partidos Políticos.

Sobre os Organizadores



SOBRE OS ORGANIZADORES



Luciano Irineu de Castro

Luciano Irineu de Castro Filho é professor titular do Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA) e do Departamento de Economia da University of Iowa, nos Estados Unidos. Formou-se em Engenharia Eletrônica pelo ITA em 1995 e trabalhou por 5 anos como engenheiro da Força Aérea Brasileira. Obteve o título de mestre em Economia Matemática pelo IMPA no ano 2000 e doutor, em 2004, também pelo IMPA. Fez pós-doc no IMPA de 2004 a 2005. Foi professor visitante na Universidad Carlos III de Madrid, na Espanha, de 2005 a 2007 e professor assistente (assistant professor) no Departamento de Economia da University of Illinois (2007-2010) e na Kellogg School of Management, Northwestern University (2010-2014). Sua pesquisa envolve Teoria de Jogos, Teoria de Leilões, Desenho de Mercados, Mercados de Energia, Teoria da Decisão, Teoria Econômica e, mais recentemente, Economia Política.

Luciano I. de Castro is Full professor at IMPA and the Department of Economics of the University of Iowa, USA. He is Electronic Engineer (ITA, 1995) and holds a PhD from IMPA (2004). He has been visiting professor at the Universidad Carlos III de Madrid (2005-2007) and Assistant Professor at the Department of Economics of the University of Illinois (2007-2010) and Kellogg School of Management, Northwestern University (2010-2014). His research covers Game Theory, Mechanism Design, Decision Theory, Economic Theory and Political Economy.



Maurício Soares Bugarin

Maurício Bugarin é professor titular do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB). Bacharel (1983) e Mestre em Matemática (1988) pela UnB, Master of Science (1994) e PhD in Economics (1997) pela University of Illinois, é pós-doutor pelas universidades de Illinois, Rochester, Tsukuba, Kobe, Yohohama, Institute of Developing Economies (IDE) e Vanderbilt. Recebeu o Prêmio Haralambos Simeonides de melhor artigo em Economia (2002); o Prêmio Tesouro Nacional de Finanças Públicas (1º. lugar em 2012, 2004, 2001 e 1999); o Robert Cooter Award for Scholarship in Law and Economics (2012) entre outros prêmios. Co-organizou o International Workshop of the Game Theory Society (2014) e é membro permanente da comissão organizadora do Latin American Workshop in Law and Economics. É pesquisador do CNPq e líder fundador do grupo de pesquisa do CNPq “Economics and Politics Research Group”. Página na web: bugarinmauricio.com


Mauricio Bugarin is full professor at the Economics Department of the University of Brasilia, Brasilia, Brazil. He received his PhD from the University of Illinois at Urbana-Champaign in 1997, is a fellow of the Brazilian Research Council (CNPq) and is currently Leader of the Economics and Politics Research Group (EPRG). Professional web-page: bugarinmauricio.com



Fabiano Peruzzo Schwartz

Graduado em Processamento de Dados (1993) pela Universidade Católica de Brasília e em Engenharia Elétrica (1995) pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Ciência da Computação (1997 - UnB) e Doutor em Engenharia de Sistemas Eletrônicos e de Automação (2010 - UnB). Concluiu estágio pós-doutoral (2018 - UnB) em pesquisa sobre a aplicação da aprendizagem de máquina na análise do discurso parlamentar. Analista Legislativo e Diretor da Coordenação de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, é professor permanente do Mestrado Profissional em Poder Legislativo. Coordena o grupo de pesquisa do CNPq intitulado “Ciência de Dados Aplicada ao Estudo do Poder Legislativo: abordagem computacional e métodos de análise”. Página: fabiano.cf

Fabiano Schwartz is part of the permanent staff of the Brazilian Chamber of Deputies, currently occupying the position of Director of Postgraduate Program at the same institution. He received his Doctoral degree from the University of Brasilia in 2010. Professor in the Course of Professional Masters in Legislative Power, he teaches in the areas of public management and statistics. Web-page: fabiano.cf



O Brasil tem experimentado nos últimos anos uma sucessão de crises políticas, marcadas por escândalos de corrupção, prisão de atores políticos, impeachment da presidente, CPI, risco de ruptura institucional e clima de acirrada polarização e intolerância. Esse cenário exige reflexão profunda sobre o Sistema Político Brasileiro e os caminhos capazes de promover o encontro entre o exercício político e os anseios da sociedade. A fim de promover o debate dessas questões em ambiente acadêmico e direcionar o esforço de pesquisa ao diagnóstico da situação e à proposição de soluções, Luciano de Castro se associou a Mauricio Bugarin e Fabiano Schwartz para organizar o Simpósio Interdisciplinar sobre o Sistema Político Brasileiro e a XI Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados. O evento foi realizado pelo IMPA, *Economics Policy Research Group* da UnB, e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOR) da Câmara de Deputados e contou com a presença de autoridades de poder, cientistas políticos, advogados, economistas e pesquisadores das mais diversas áreas. Este livro contém artigos e resumos de artigos apresentados nesse evento.