



**E-Legis**

**Revista Eletrônica do Programa de  
Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**

ISSN: 2175-0688

V. 15 N. 37 jan./abr. 2022

# E-Legis

V. 15 N. 37 jan./abr. 2022

## Sumário

<b>Editorial</b>	3
<b>EDITORIAL</b>	
Antonio Teixeira de Barros	
<b>Expediente</b>	4-5
<b>Dossiê Sistema Político Brasileiro - CEFOR / IMPA / EPRG-UnB</b>	
<b>HOW DIFFERENT IS THE BRAZILIAN POLITICAL SYSTEM? A COMPARATIVE STUDY</b>	7-37
Odilon Camara, Luciano de Castro, Sebastião Oliveira	
<b>GOVERNMENT COALITIONS IN DISTINCT POLITICAL SYSTEMS AND THE EXECUTIVE BRANCH STRUCTURE: AN EXPLORATORY CASE OF COMPARATIVE STUDY</b>	38-57
Sheila Cristina Tolentino Barbosa	
<b>O PODER DOS “CABEÇAS DO CONGRESSO”: A AMBIÇÃO POLÍTICA E AS CHANCES ELEITORAIS DOS PREMIADOS DO DIAP</b>	58-78
Nilton Sainz, Adriano Codato, Gabryela Gabriel, Victor Miranda	
<b>ATUAÇÃO LEGISLATIVA SUBNACIONAL VIA EMENDAS INDIVIDUAIS AO ORÇAMENTO: ELEMENTOS QUE AJUDAM A COMPREENDER A CONEXÃO ELEITORAL</b>	79-100
Karina Melo Pessine, Mauro Macedo Campos	
<b>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</b>	101-117
Lucas César Severino Carvalho	
<b>CONTROLE PARLAMENTAR POR MEIO DO ORÇAMENTO: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM OBRAS PÚBLICAS</b>	118-139
Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt	
<b>ANÁLISE DA SOBREVIVÊNCIA DE LÍDERES PARTIDÁRIOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (1995-2014)</b>	140-159
Bruno Marques Schaefer, Tiago Alexandre Leme Barbosa, Vinicius de Lara Ribas	

<b>REFLEXÕES SOBRE A EFICÁCIA DO FUNDO ELEITORAL</b>	160-171
Rômulo Hannig Gonçalves da Silva, Gustavo Fernando Fröhich	
<b>O CONSELHO DE ÉTICA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: ANÁLISE DE SUA COMPOSIÇÃO SOB A ÓTICA DOS ESTUDOS LEGISLATIVOS E DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO</b>	172-191
João Victor Ribeiro Fernandes, Bruno de Castro Rubiatti	
<b>OS EFEITOS DO ASSOCIATIVISMO NO DESEMPENHO PARLAMENTAR FEMININO</b>	192-207
Ana Paula Paula Cavalcante Limão da Silva	
<b>GEOGRAFIA DO VOTO NAS ELEIÇÕES DE 2018 PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS</b>	208-223
Diego de Oliveira Machado	
<b>UNIÃO À DIREITA: A ALIANÇA ENTRE MBL E PATRIOTA NAS ELEIÇÕES DE 2020</b>	224-245
Victor Finkler Lachowski	
<b>JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: O USO DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE PELOS PARTIDOS POLÍTICOS (2019-2020)</b>	246-261
Ronaldo Quintanilha da Silva, Ronaldo Oliveira de Melo	
<b>DESIGUALDADE SOCIAL E FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS</b>	262-298
Felipe Yudi Yamashita Roviello, Maurício Soares Bugarin	
<b>INDICADOR DE SIMILARIDADE DO DISCURSO PARLAMENTAR: ANÁLISE DO COMPORTAMENTO DAS COALIZÕES PARTIDÁRIAS</b>	299-318
Fabiano Peruzzo Schwartz	
<b>DESENHOS INSTITUCIONAIS DA CGU ENTRE 2001 E 2016</b>	319-335
Beatriz Silva da Costa, Thiago Rodrigues Silame	
<b>ALIADOS NO JOGO, DE NOVO: ASPECTOS GERAIS DA CONFIGURAÇÃO DAS COLIGAÇÕES ELEITORAIS DE PREFEITOS REELEITOS (2016)</b>	336-348
Zara Rego de Souza, Maria Teresa Miceli Kerbauy	

**CANDIDATURAS INDEPENDENTES: UMA ANÁLISE SOBRE SUA (DES)CONFORMIDADE SISTÊMICA** 349-362  
Marina Almeida Morais

**PERFORMANCE MACROECONÔMICA E APROVAÇÃO PRESIDENCIAL: UMA ESTIMAÇÃO DA FUNÇÃO POPULARIDADE PARA O BRASIL** 363-377  
Natália Rodrigues Corado, Geovana Lorena Bertussi, Luis Guilherme Alho Batista

#### **Artigos**

**O EFEITO BACKLASH DO PODER LEGISLATIVO COMO RESPOSTA AO ATIVISMO JUDICIAL: SITUAÇÕES PARADIGMA NO DIREITO BRASILEIRO** 378-393  
Alexandre de Freitas Carpenedo

**PERSPECTIVAS GERAIS SOBRE OS POSSÍVEIS EFEITOS DA PANDEMIA COVID-19 SOBRE A RECUPERAÇÃO JUDICIAL** 394-406  
Amanda Carrara Marcelino, Bárbara Simões Narciso, Bárbara Teixeira Pimentel, Igor de Sousa Figueiredo, Márcia Barroso Coelho

**ENTRE O SILÊNCIO E A MENTIRA: LIMITES DA AUTODEFESA FRENTE AO DIREITO A NÃO SE AUTOINCRIMINAR** 407-421  
Daniel Reis Alves dos Santos

**OS SIGNIFICADOS DE RIGIDEZ CONSTITUCIONAL** 422-434  
Felipe Bizinoto Soares de Pádua

**FEDERALISMO NO CONGRESSO NACIONAL: MAPEAMENTO DOS PRINCIPAIS PROCESSOS DECISÓRIOS DA 55ª LEGISLATURA (2015-2019) NAS ÁREAS DE MEIO AMBIENTE, SAÚDE E EDUCAÇÃO** 435-456  
Adriana Pinheiro

#### **Trabalhos de Conclusão de Curso do Mestrado Profissional em Poder Legislativo**

**TRABALHOS DE CONCLUSÃO DE CURSO DEFENDIDOS EM 2021 NO MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO – CÂMARA DOS DEPUTADOS** 457-467



## EDITORIAL

Antonio Teixeira de Barros<sup>1</sup>

Esta edição da revista *E-Legis* apresenta uma seleção de artigos apresentados originalmente durante o Simpósio Interdisciplinar sobre o Sistema Político Brasileiro / XI Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados. O evento ocorreu em formato virtual, no período de 5 a 9 de julho de 2021. Mais informações sobre o evento [AQUI](#).

A Jornada de Pesquisa e Extensão, organizada anualmente pelo Programa de Pós-Graduação, tem se consolidado como um espaço de discussão de ideias a respeito do parlamento brasileiro. O ambiente acadêmico gerado pelas Jornadas contribui para a disseminação do conhecimento que é produzido no âmbito do Mestrado, das especializações e dos Grupos de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados, bem como aqueles produzidos por órgãos parceiros e pesquisadores interessados de outras instituições legislativas e universitárias.

Em 2021, a Jornada de Pesquisa e Extensão foi realizada em parceria inédita com o Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA) e o Economics and Politics Research Group (EPRG/UnB) e teve como propósito avançar nas discussões sobre o “Sistema Político Brasileiro”, sob várias perspectivas disciplinares, tais como Ciência Política, Economia Política, Administração e Políticas Públicas.

O dossiê é composto por 19 artigos, contemplando uma rica variedade de temas, perspectivas teóricas e abordagens metodológicas. Entre os temas destacam-se: questões relacionadas à estrutura e funcionamento do sistema político brasileiro, sistemas eleitorais e estudos partidários, atuação legislativa subnacional, ambição política e carreira eleitoral, coligações e alianças eleitorais, candidaturas independentes, financiamento de campanhas, geografia do voto, discurso parlamentar, atuação de lideranças parlamentares, controle orçamentário, fundo eleitoral e judicialização da política.

Além do dossiê, temos a seção de artigos de temas livres, com quatro contribuições da área de Direito e uma da Ciência Política. No campo do Direito, os temas tratam de ativismo judicial e o efeito *backlash*; recuperação judicial durante a pandemia de Covid-19; a relação entre autodefesa e o direito de não se autoincriminar; e os significados de rigidez constitucional. Na área de Ciência, o estudo faz um mapeamento sobre Federalismo no Congresso Nacional, nas áreas de meio ambiente, saúde e educação.

Boa leitura a todos!

---

<sup>1</sup> Editor da revista E-Legis



## **EXPEDIENTE**

### **Editor-chefe**

Antônio Teixeira de Barros – Câmara dos Deputados/DF

### **Vice-editores**

Fabiano Peruzzo Schwartz – Câmara dos Deputados/DF  
Mauro Moura Severino – Câmara dos Deputados/DF  
Tatyana de Azevedo Maia – Câmara dos Deputados/DF  
Terezinha Elisabeth da Silva – Câmara dos Deputados/DF

### **Conselho editorial**

#### *Editores associados:*

Cristiane Brum Bernardes – Câmara dos Deputados/DF  
Cristiano Ferri Soares de Faria – Câmara dos Deputados/DF

#### *Principais avaliadores:*

Afredo Attié Júnior – Tribunal de Justiça de São Paulo/SP  
Aloísio Krohling – Faculdade de Direito de Vitória/ES  
Ana Lúcia de Sousa – Universidade Federal de Roraima/RR  
André Freire da Silva – Câmara dos Deputados/DF  
Andre Luiz Marengo dos Santos – Universidade Federal do Rio Grande do Sul/RS  
Bruno Pasquarelli – Universidade do Sagrado Coração/SC  
Bruno Rubiatti – Universidade Federal do Pará/PA  
Edna Miola – Universidade Tecnológica Federal do Paraná/PR  
Edson Ferreira de Carvalho – Universidade Federal de Viçosa/MG  
Elinaldo Leal Santos – Universidade Estadual do Sul da Bahia/BA  
Fabiano Guilherme Mendes Santos – Universidade do Estado do Rio de Janeiro/RJ  
Fabrício Barbosa Maciel – Universidade Estadual do Norte Fluminense/RJ  
Fernando Scheeffler – Centro de Educação Superior do Alto Vale do Itajaí/SC  
Francisco Paulo Jamil Marques – Universidade Federal do Paraná/PR  
Lucio Remuzat Rennó Junior – Universidade de Brasília/DF  
Manoel Leonardo Santos – Universidade Federal de Minas Gerais/MG  
Maria Érica de Oliveira Lima – Universidade Federal do Ceará/CE  
Maria do Rosário de Fátima e Silva – Universidade Federal do Piauí/PI  
Marina Haizenreder Ertzogue – Universidade Federal do Tocantins/TO  
Rachel Barreto – Universidade Federal de Minas Gerais/MG  
Ricardo de João Braga – Câmara dos Deputados/DF  
Sayonara Leal – Universidade de Brasília/DF  
Sérgio Soares Braga – Universidade Federal do Paraná/PR  
Suylan de Almeida Midleje Silva – Universidade de Brasília/DF

### **Editores honorários**

Celso de Barros Correia Neto – Diretor-Geral – Câmara dos Deputados/DF  
Milton Pereira da Silva Filho – Diretor de Recursos Humanos – Câmara dos Deputados/DF  
Juliana Werneck de Souza – Diretora do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento –  
Câmara dos Deputados/DF

## **Conselho científico**

Ada Cristina Machado Silveira – Universidade Federal de Santa Maria/RS  
Adelma Nunes Barros – Universidade Federal do Amapá/UFAP  
Adriano Codato – Universidade Federal do Paraná/PR  
Ana Cláudia Niedhardt Capella – Universidade Estadual Paulista/SP  
Ana Maria Colling – Universidade Federal Grande Dourados/MS  
Andrea Maria Linhares da Costa – Universidade Estadual do Rio Grande do Norte/RN  
Aparecido Reis – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul/MS  
Bruno de Castro Rubiatti – Universidade Federal do Pará/PA  
Bruno Pinheiro Wanderley Reis – Universidade Federal de Minas Gerais/MG  
Carmen Pineda Nebot – Instituto Nacional de Administracion Publica (Espanha)  
Cláudia Regina Fonseca Lemos – Câmara dos Deputados/DF  
Cláudio Reis – Universidade Federal da Grande Dourados/MS  
Cristina Leston-Bandeira – University of Leeds (Reino Unido)  
Ednaldo Aparecido Ribeiro – Universidade Estadual de Maringá/PR  
Eva Anduiza – Universitat Autònoma de Barcelona (Espanha)  
Francilene dos Santos Rodrigues – Universidade Federal de Rondônia/UFRR  
Francisco Paulo Jamil Marques – Universidade Federal do Paraná/PR  
Guilherme Wagner Ribeiro – Assembleia Legislativa de Minas Gerais/MG  
Hemerson Luiz Pase – Universidade Federal de Pelotas/RS  
Isabel Rosa Gritti – Universidade Federal da Fronteira Sul/RS  
Isabele Baptista Mitozo – Universidade Federal do Paraná/PR  
Jairo Cesar Marconi Nicolau – Universidade Federal do Rio de Janeiro/RJ  
Janaina Alvarenga Aragão – Universidade Estadual do Piauí/PI  
Jorge Antonio Menna Duarte – Centro Universitário de Brasília - Embrapa/DF  
José Joaquim Dinis Reis – Universidade de Coimbra (Portugal)  
Marcelo Mella Polanco – Universidad de Santiago de Chile (Chile)  
Mariana Possas – Universidade Federal da Bahia/BA  
Suzy dos Santos – Universidade Federal do Rio de Janeiro/RJ  
Sylvia Iasulaitis – Universidade Federal de São Carlos/SP  
Valdemir Aparecido Pires – Universidade Estadual Paulista/SP  
Vera Chaia – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/SP  
Vitor Braga – Instituto Politécnico do Porto (Portugal)  
Viviane Mosine Rodrigues – Universidade de Vila Velha/ES  
Willber Nascimento – Universidade Federal de Pernambuco/PE

## **Comissão editorial**

Christina Lima Campos Estellita Lins – Câmara dos Deputados/DF  
Isabel Lobo – Câmara dos Deputados/DF

## **Revisão de Texto**

Adriana Resende, Câmara dos Deputados – DF  
Elisabeth Paes, Câmara dos Deputados – DF  
Lindalva Albuquerque, Câmara dos Deputados – DF  
Maria Tereza Resende, Câmara dos Deputados – DF  
Rafael Freire, Câmara dos Deputados – DF  
Ronaldo Santiago, Câmara dos Deputados – DF  
Cláudio Ferreira, Câmara dos Deputados – DF

## **Projeto Gráfico**

Márcia Xavier Bandeira, Câmara dos Deputados - DF  
Marina Camargo Guimarães, Câmara dos Deputados - DF

## **Fotografias**

Banco de imagens – SEFOT/SECOM, Câmara dos Deputados - DF



## QUÃO DIFERENTE É O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO? UM ESTUDO COMPARATIVO

### HOW DIFFERENT IS THE BRAZILIAN POLITICAL SYSTEM? A COMPARATIVE STUDY

### ¿CUÁN DIFERENTE ES EL SISTEMA POLÍTICO BRASILEÑO? UN ESTUDIO COMPARATIVO

Odilon Câmara<sup>1</sup>  
Luciano de Castro<sup>2</sup>  
Sebastião Oliveira<sup>3</sup>

**Resumo:** Este artigo apresenta uma comparação atualizada do sistema político brasileiro com o de 33 outros países. 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 countries. 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 otros 33 países. Mostramos que Brasil es un caso atípico con respecto al número de partidos efectivos, el presupuesto total 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.

---

<sup>1</sup> Associate Professor, University of Southern California. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0829-5061>. E-mail: [ocamara@marshall.usc.edu](mailto:ocamara@marshall.usc.edu).

<sup>2</sup> Professor of Economics, IMPA and University of Iowa. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2181-3129>. E-mail: [luciano@impa.br](mailto:luciano@impa.br).

<sup>3</sup> Master's Student, University of Brasília. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4302-8236>. E-mail: [sebastiaoeto2804@gmail.com](mailto:sebastiaoeto2804@gmail.com).

## 1 Introduction

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 (2001a,b,c) 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.

The extreme party fragmentation in Brazil might also affect governability and cooperation between the executive and legislative branches of the government. It can influence a party’s ability to impose voting discipline upon its members, pork barrel distribution, and other policy decisions. It is up for debate if and how the Brazilian party fragmentation affects policymaking – e.g., see Mainwaring (1997) and Figueiredo and Lomongi (2000) for discussion and related papers.

In this paper, we contribute to this literature by presenting recent data comparing Brazil to a group of 33 other countries.<sup>4</sup> Our main focus is to provide new light into the relationship between party fragmentation and some important policy outcomes; in particular, 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.

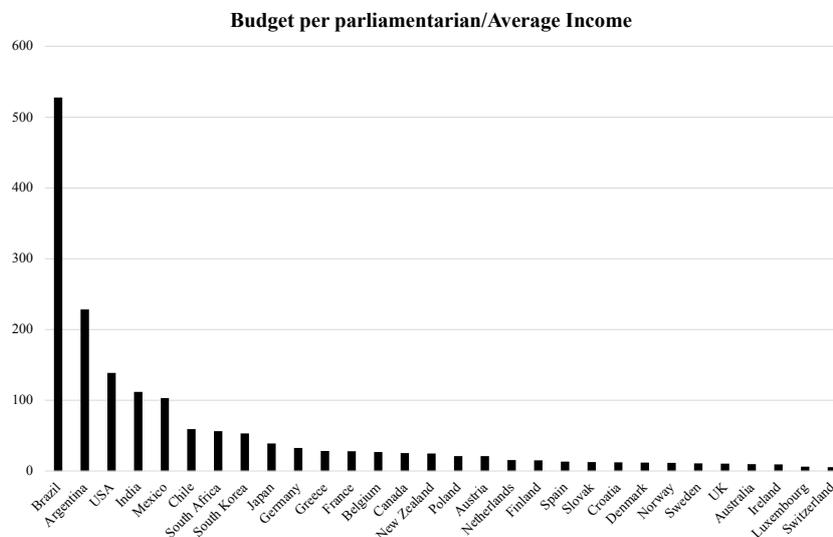
---

<sup>4</sup> 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, Spain, Sweden, Switzerland, United Kingdom, and United States.

First, Brazil has by far the highest number of effective parties<sup>5</sup> 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.**



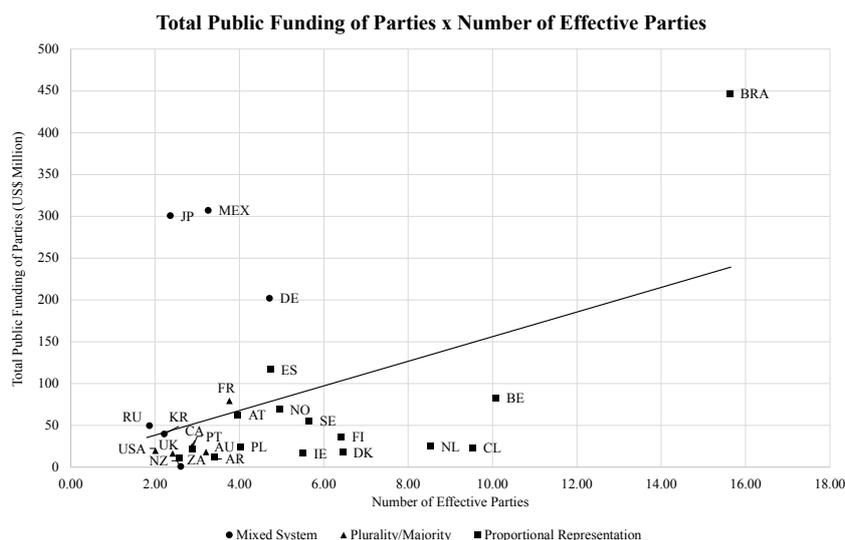
Sources: IPU Parline, IFS, St. Louis Fed and World Bank, multiple years – see Table 13 for details.

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).<sup>6</sup> 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.

<sup>5</sup> As defined by Laakso and Taagepera (1979). Data refers to the number of parties as of May/12/2021.

<sup>6</sup> For theoretical models of public funding of parties, see for example Ortuño-Ortín and Schultz (2005), Portugal et al. (2007) and Troumpounis (2012).

**Figure 2** – Total Public Funding of Parties versus Number of Effective Parties.



Sources: Parliament website, EMB website, IFS and St. Louis Fed, multiple years – see Table 15 for details.

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. Because of the peculiar centralization of the Brazilian electoral management body, we can contrast the annual budget of the Brazilian Superior Electoral Court (TSE) to other government units. We show that average annual budget of the TSE (US\$ 2.2 billion) is larger than the annual budget of the Chamber of Deputies (US\$ 1.9 billion), Senate (US\$ 1.4 billion), and Ministry of Environment (US\$ 1.3 billion). It is almost two-thirds of the budget of the whole Federal Justice (US\$ 3.5 billion). While we were not able to obtain reliable data on the cost of the electoral management body of the other countries in our sample, the contrast of the cost of the TSE and other government units leads us to conjecture that the cost of the Brazilian electoral management body is relatively high. Future research should investigate whether party fragmentation might have a causal effect on the high cost of the legislative power and the apparent high cost of the electoral management body.

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. Finally, only Brazil and four other countries in our sample enforce the obligation to vote.

The rest of the paper is organized as follows. Section 2 presents the political system (for example, parliamentary, presidential or presidential-parliamentary) and legislative structure (bicameral, unicameral and the number of parliamentarians) for each country in our sample.

Section 3 discuss the different electoral systems: proportional representation, plurality/majority and mixed. As observed above, vote is obligatory in Brazil. Therefore, in Section 4 we examine the rules for compulsory voting and the turnout in the countries in our sample. Section 5 defines the number of effective parties following Laakso and Taagepera (1979) and present this number for the countries in our sample. Political Finance is the subject of Section 6, which includes a discussion of parliament's budget and public funding of parties and electoral campaigns. Section 7 presents different classifications of electoral management bodies. Section 8 concludes with a summary of our findings and an invitation for further research to explain why Brazil is an outlier in so many dimensions. Appendix 1 contains more details about our dataset.

## **2 Political System and Legislative Structure**

In this section, we classify the political system and the legislative structure of the 34 countries in our sample, following the classification used by International Parliamentary Union (IPU). These are: communist system, monarchy, parliamentary system, presidential system, presidential-parliamentary, and transitional system. In our sample, we find three types.

First, in presidential systems, the head of the government leads the executive branch, which is separate from the legislative branch. Second, in parliamentary systems, the executive derives its democratic legitimacy from its ability to command the confidence of the legislature, typically a parliament, and is also held accountable to that parliament. Finally, in presidential-parliamentary systems, the prime minister and cabinet are accountable both to the president and to the parliament. The president chooses the prime minister and the cabinet but the parliament must support this choice.

We also divide the countries into two legislative structures. Countries with bicameral parliament have two assemblies (lower chamber and upper chamber), while countries with a unicameral parliament only have one chamber (or house).

The classification is presented in Table 1. In our sample, 23 (68%) of the countries have two chambers and 11 (32%) have a unique chamber. Among the 11 countries with a unicameral parliament, 10 have a parliamentary system and only 1 has a presidential system. The classification of the political system among the countries with a bicameral parliament is more diversified: 14 countries have a parliamentary system, 5 have a presidential system, and 4 have a presidential-parliamentary system. In particular, in Brazil, the legislative power is exercised by the bicameral National Congress (Chamber of Deputies and Federal Senate) and the executive power is exercised by the president. The president is head of state and government, is directly elected to a four-year term, and is eligible for one consecutive reelection.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> In Brazil, the president can hold office for more than two terms if they are not consecutive.

**Table 1** – Political System and Structure of Parliament

	<b>Parliamentary</b>	<b>Presidential</b>	<b>Presidential-Parliamentary</b>
	Australia	Argentina	Austria
	Belgium	<b>Brazil</b>	France
	Canada	Chile	Poland
	Germany	Mexico	Russia
	India	United States	
	Ireland		
	Italy		
<b>Bicameral</b>	Japan		
	Netherlands		
	Slovenia		
	South Africa		
	Spain		
	Switzerland		
	United Kingdom		
	Croatia	South Korea	
	Denmark		
	Finland		
	Greece		
	Luxembourg		
<b>Unicameral</b>	New Zealand		
	Norway		
	Portugal		
	Slovakia		
	Sweden		

Source: IPU Parline data, 2021.

**Table 2** – Number of Legislative Seats and Inhabitants per parliamentarian (IPP)

Country	Europe		Other Countries		
	Number of Seats	IPP	Country	Number of Seats	IPP
Russia	620	232,077	India	790	1,657,030
Germany	667	122,501	United States	535	597,998
Spain	615	75,444	<b>Brazil</b>	<b>594</b>	<b>357,244</b>
Netherlands	225	75,280	Mexico	628	200,463
France	925	69,683	Japan	713	179,488
Poland	560	68,330	South Korea	300	168,647
Italy	951	62,570	Argentina	329	131,970
Belgium	210	53,752	South Africa	490	112,839
United Kingdom	1450	49,912	Australia	227	104,846
Portugal	230	45,296	Chile	205	86,649
Greece	300	37,393	Canada	443	81,151
Slovakia	150	36,260	New Zealand	120	38,458
Austria	244	35,570			
Switzerland	246	33,821			
Denmark	179	31,782			
Norway	169	30,769			
Croatia	151	28,053			
Sweden	349	27,977			
Finland	200	27,410			
Ireland	220	21,364			
Slovenia	130	15,962			
Luxembourg	60	9,450			

Source: IPU Parline data, 2021.

Note: The number of legislative seats combines lower and upper chambers. The IPP divides the population by the number of legislative seats.

Table 2 presents the number of parliamentarians in each country.<sup>8</sup> In order to facilitate the analysis and allow a better comparison, we divided the countries into two groups: European countries and other countries. Using data from the Inter-Parliamentary Union, we are able to obtain the statutory number of members per country, that is, the total number of parliamentarians. Note that this measure combines the number in both chambers in bicameral parliaments. For example, in Brazil, the number of seats in the Chamber of Deputies is 513 and in the Senate is 81, which results in a total of 594 seats.

Additionally, we include a variable named Inhabitants Per Parliamentarian (IPP), which is the ratio of the population by the statutory number of parliamentarians (number of seats). Table 2 compares the IPP across countries and shows that smaller countries such as New Zealand and Luxembourg tend to have relatively larger parliaments. According to Larcinese (2010), this happens to ensure sufficient representation in parliament. If you reduce the size of the parliament you take the risk of reducing its representativeness. With 357,244 inhabitants per parliamentarian, Brazil has one of the smallest parliaments relative to the size of its population. In our sample, only India and the United States have relatively smaller parliaments.

### 3 Electoral System for National Legislative

Electoral systems differ in their electoral formula (which defines how to allocate seats among parties and candidates), their ballot structure (i.e., whether the voter votes for a candidate or a party and whether the voter makes a single choice or expresses a series of preferences), and their district magnitude (how many representatives to the legislature each district elects). According to International IDEA definitions for electoral systems, the countries in our sample can be divided into three main families with subdivisions as follows:

- 1) Proportional Representation (PR), subdivided into List PR (open or closed) and Single Transferable Vote;
- 2) Plurality/Majority, subdivided into First Past the Post, Alternative Vote, and Two-Round System;
- 3) Mixed, subdivided into Mixed Member Proportional and Parallel System.

Under **Proportional Representation**, the distribution of seats corresponds closely to the proportion of the total votes cast for each party. In **List PR**, each party (or each coalition) presents a list of candidates for a multi-member electoral district. The voters vote for a party, and parties receive seats in proportion to their overall share of the vote. There are two forms of List PR: open and closed. In **Closed List PR**, the parties predefine an ordered list of candidates and the candidates are elected according to their positions on those lists. For example, if a party receives two seats, the first two names in the presented list are elected. In **Open List PR**, voters

---

<sup>8</sup> Throughout the paper, we use the term **parliamentarian** to refer to a member of the federal legislative power, including both the upper and lower chambers. This follows the terminology adopted by IPU.

can influence (or even define) the order of the list by directly voting on candidates. **Single Transferable Vote** uses multi-member districts, with voters ranking candidates in order of preference on the ballot. A formula defines a quota for the election of a single candidate. Any candidate who has more first preference votes than the quota is immediately elected. If any seat is unfilled, the candidate with the lowest number of first preferences is eliminated and the corresponding votes are redistributed according to the second preferences on the ballot. At the same time, the surplus votes of elected candidates are redistributed according to the second preferences on the ballot. This process continues until sufficient candidates are declared elected.<sup>9</sup>

In **Plurality/Majority**, the winners are those candidates or parties with the most votes. In general, this system uses single-member districts<sup>10</sup> and the voters vote for candidates rather than political parties. In **First Past The Post**, the winning candidate is the one with the highest number of votes, even if this is not an absolute majority of valid votes. In **Alternative Vote**, voters use numbers to mark their preferences on the ballot. A candidate who receives an absolute majority (more than half) of valid first preference votes is declared elected. If no candidate achieves an absolute majority of first preferences, the least successful candidates are eliminated and their votes reallocated according to their second preferences until one candidate has an absolute majority. Finally, the **Two-Round System** requires a second election if no candidate or party achieves a given level of votes (most commonly an absolute majority) in the first election round.

**Mixed** electoral systems combine elements of Plurality/Majority and Proportional Representation. A proportion of the parliament seats is defined with a Plurality/Majority method, while the other part is defined using a PR method. Mixed systems come in two varieties. **Mixed Member Proportional** (MMP), in general, combines elements of First Past the Post and List PR. Under MMP, the Proportional Representation seats are awarded to compensate for any disproportionality produced by the district seat results (from the plurality/majority system). For example, if one party wins 20% of the national votes but no district seats, then they would be awarded enough seats from the PR lists to bring their representation up to approximately 20% of the parliament. **Parallel Systems** are similar to MMP, but the PR component does not compensate for any disproportionality within the plurality/majority districts.

---

<sup>9</sup> Definition based on ACE Electoral Knowledge Network.

<sup>10</sup> Single-member electoral districts have a single representative in the corresponding legislative body.

**Table 3** – Lower Chamber: Electoral System

	<b>List</b>	<b>PR</b>	<b>Single Transferable Vote</b>
	Argentina*	Netherlands	Ireland
	Austria	Norway	
	Belgium	Poland	
	<b>Brazil</b>	Portugal*	
<b>Proportional</b>	Chile	Slovakia	
<b>Representation</b>	Croatia	Slovenia	
	Denmark	South Africa*	
	Finland	Spain*	
	Greece	Sweden	
-	Luxembourg	Switzerland	-
	<b>First Past the Post</b>	<b>Alternative Vote</b>	<b>Two-Round System</b>
	Canada	Australia	France
<b>Plurality/Majority</b>	India		
	United Kingdom		
	United States		
	<b>Mixed Member Proportional</b>	<b>Parallel System</b>	
	Germany	Italy	
<b>Mixed System</b>	Mexico	Japan	
	New Zealand	Russia	
	South Korea		

Source: International IDEA and IPU Parline data, 2021.

Note: \*Closed list proportional representation

Table 3 shows the distribution of countries according to their electoral systems for lower chamber elections. Out of 34 countries in our sample, 20 adopt the List PR. Most of those use Open List PR - only four of them adopt Closed List PR. Six countries use Plurality/Majority systems for the lower chamber elections, while seven adopt a mixed system.

Brazil's Lower Chamber is elected via Open List PR in multi-seat constituencies to serve 4-year terms. During our sample period until the 2018 election, before the campaign

starts, political parties could choose to run alone in the elections or form coalitions. In the case of forming coalitions, all votes directed to parties that are members of the coalitions would be considered as votes for the coalition. A constitutional amendment (Emenda Constitucional n° 97 approved in 2017) prohibited coalitions starting with the 2020 elections, but a recent constitutional amendment proposal (PEC 125/11) aims to reinstate them. Voters cast their vote for either a political party or an individual candidate. Votes given to candidates from each party are pooled and added to the votes received by that party to give a total party vote (or coalition vote), which will be used to determine the number of seats won by each party (or coalition). The candidates with the most votes on each party list (or coalition list) win the seats allocated to that party (or coalition). The Chamber of Deputies is composed of 513 seats, and it has a minimum of 8 representatives per state and the Federal District and a maximum of 70 representatives per state, distributed according to the population of each state.

**Table 4 – Upper Chamber: Electoral System**

	<b>List PR</b>	<b>Single Transferable Vote</b>
<b>Proportional Representation</b>	Argentina*	Australia
	Chile	
<b>First Past the Post</b>		
	<b>Brazil</b>	
<b>Plurality/Majority</b>	Poland	
	United States	
	<b>Mixed Member Proportional</b>	<b>Parallel System</b>
	Mexico	Italy
<b>Mixed System</b>		Japan
		Spain

Source: International IDEA and IPU Parline data, 2021.

Note: \*Closed list proportional representation

Table 4 classifies the electoral system for the upper chamber of ten countries. This number is reduced because the other countries in our sample either do not have upper chambers, or their members are not elected by popular vote. Out of these 10 countries, three use PR (two countries use List PR and one uses Single Transferable Vote), three adopt First Past the Post, and four use the Mixed system (three countries use Parallel System and one uses MMP) for the upper chamber elections.

Senators (the members of the upper chamber) in Brazil are elected through a First Past the Post system. The 26 states and the federal district elect three senators each, to serve 8-year terms. Upper chamber elections occur each four years, alternating one-seat and two-seat elections. In the latter, according to the Superior Electoral Court<sup>11</sup>, each voter can vote for two senators. These two votes have equal weight, the voting order does not matter in the final result, and it is not possible to vote twice for the same candidate (if the second vote is repeated, it will be automatically canceled). Both members of upper chamber (Senate) and lower chamber (Chamber of Deputies) can be reelected indefinitely.

#### **4 Compulsory Voting and Turnout**

In this section, we use data from International IDEA to identify which countries practice compulsory voting (eligible citizens must register and vote in elections) and their respective voter turnout.

Table 5 allows us to compare this data across countries. We calculate voter turnout as follows. First, for each election, we obtain the voter turnout by dividing the total number of votes cast (valid or invalid) by the number of names on the voters' register. Then, we average the voter turnout of the last four elections available in the database. We restrict our calculation to parliamentary elections only, as some countries do not have presidential elections.

Table 6 indicates which countries in our sample have compulsory voting laws. The second column presents the type of sanctions that each country imposes against non-voters. The type 1 sanction is a fine while the type 2 sanction imposes certain barriers for non-voters, such as barriers to get a job within the public sector or barriers to obtain some services and goods from some public offices. The third column indicates whether the compulsory voting laws are enforced in practice, according to International IDEA. The fourth and fifth columns list the amount of the fine, in local currency and in US dollars.

---

<sup>11</sup> [www12.senado.leg.br/noticias/eleitor-votara-em-dois-candidatos-ao-senado-e-voto-repetido-sera-anulado](http://www12.senado.leg.br/noticias/eleitor-votara-em-dois-candidatos-ao-senado-e-voto-repetido-sera-anulado).

**Table 5** – Parliamentary Election Turnout and Compulsory Voting

Country	Europe		Country	Other Countries	
	Voter Turnout	Compulsory Voting		Voter Turnout	Compulsory Voting
Luxembourg	90.86%	Yes	Australia	92.34%	Yes
Belgium	89.51%	Yes	<b>Brazil</b>	<b>81.39%</b>	<b>Yes</b>
Denmark	86.21%	No	Argentina	78.98%	Yes
Sweden	84.90%	No	New Zealand	78.29%	No
Italy	78.07%	No	South Africa	73.39%	No
Netherlands	78.06%	No	Chile	67.81%	No
Norway	77.57%	No	Canada	64.14%	No
Austria	77.33%	No	India	62.51%	No
Germany	74.03%	No	Japan	62.18%	No
Spain	70.94%	No	United States	57.31%	No
United Kingdom	67.19%	No	South Korea	56.13%	No
Finland	66.99%	No	Mexico	54.50%	Yes*
Ireland	66.20%	No			
Greece	63.78%	Yes*			
Slovakia	60.90%	No			
Slovenia	58.27%	No			
Russia	56.84%	No			
France	56.56%	No			
Portugal	55.53%	No			
Poland	53.87%	No			
Croatia	53.62%	No			
Switzerland	47.85%	No			

Source: International IDEA data, data collected in 2021.

Note: \*Country with compulsory voting laws that are not enforced.

**Table 6** – Compulsory Voting

Country	Type of Sanction	Enforced	Amount of Fine	Amount of Fine (USD)
Argentina	1,2	Yes	AR \$50	\$0.709
Australia	1	Yes	AU \$20	\$13.76
Belgium	1,2	Yes	EUR \$10	\$11.42
<b>Brazil</b>	<b>1,2</b>	<b>Yes</b>	<b>R\$ 3.51</b>	<b>\$0.681</b>
Greece	None	No	-	-
Luxembourg	1	Yes	EUR \$100	\$114.2
Mexico	None	No	-	-

Source: International IDEA data and International Financial Statistics (IFS), data collected in 2021.

Note: We used the variable National Currency per U.S dollar (period average) from IFS to convert the values to Year 2020 US Dollars.

Table 5 shows that countries with compulsory voting have a higher voter turnout in parliamentary elections. Luxembourg and Belgium have the highest voter turnout in the “Europe” group, while Australia, Brazil and Argentina have the highest voter turnout in the “Other Countries” group. Note that the reason why the voter turnout in Greece and Mexico are low is because the compulsory voting laws are not enforced in practice, as presented in Table 6.

Brazil is part of a small group of countries that practices compulsory voting. Compulsory voting was introduced in Brazil in 1932, and was reiterated by Brazil's current Federal Constitution, enacted in 1988.<sup>12</sup> Electors who do not vote have to justify their abstention. If they do not, they will be forced to pay a fine. If they do not pay the fine, sanctions are imposed on non-voters, such as restrictions to obtain a passport or identity card, restrictions to apply for any public position or function, and restrictions on the types of loan they can obtain from federal or local government sources, or from any credit institution administered totally or partially by the government.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> The 1988 Constitution's provisions on political rights are in Articles 14 to 16.

<sup>13</sup> Currently, voting is voluntary for the illiterate, those over 16 and under 18 years of age, and those over 70 years of age.

## 5 Political Parties

In this section, we compare the number of political parties across countries. For this, we built Table 7 using two measures: total parties and effective parties. The first measure is the total number of political parties with at least one seat in parliament. This data was obtained in each country's Parliament website. The second measure is a concept introduced by Laakso and Taagepera (1979). According to the authors, the number of effective parties is defined as:

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2},$$

where  $p_i$  is the fractional share of seats of the  $i$ -th party and  $n$  is the number of parties with at least one seat. If all shares are equal,  $N$  equals the actual number of parties. In contrast, if one party has super majority, then  $N$  is closer to one. Data regarding the number of seats in the lower chamber of each political party was obtained from each country's Electoral Management body website.

Table 7 shows that Brazil has one of the largest number of total parties. In our sample, only India has a larger number. However, India has only about 3 effective parties, while Brazil has more than 15. After India, with 24 parties, Brazil has 1 more party than Spain and 3 more than Croatia, the third and the fourth countries with the largest number of political parties, respectively. In relation to the number of effective parties, Brazil is the country with the highest number (15.63), followed by Belgium (10.08) and Chile (9.54).

The number of parties may have important implications for the political system. Colomer (2012) finds that there is a strong negative correlation between the number of parties in government and the degree of policy change. The greater the number of parties, the smaller the changes. Moreover, as we will discuss in the next section, another possible consequence of a large number of political parties is the high transfer of public money to political parties and elections.

Table 7 – Number of Political Parties

Country	Europe		Country	Other Countries	
	Total Parties	Effective Parties		Total Parties	Effective Parties
Spain	23	4.74	India	36	3.09
Croatia	21	4.45	<b>Brazil</b>	<b>24</b>	<b>15.63</b>
Poland	18	4.02	Argentina	19	3.42
Netherlands	17	8.54	Chile	16	9.54
Denmark	15	6.45	South Africa	14	2.57
Italy	15	6.29	Mexico	9	3.26
Belgium	12	10.08	Australia	7	3.21
Switzerland	11	5.71	South Korea	7	2.22
United Kingdom	11	2.42	Japan	6	2.36
Slovenia	10	6.62	Canada	5	2.88
Finland	10	6.42	New Zealand	5	2.61
Portugal	10	2.87	United States	2	2.01
Ireland	9	5.51			
Norway	9	4.95			
France	9	3.76			
Sweden	8	5.66			
Luxembourg	7	4.56			
Slovakia	6	5.48			
Germany	6	4.72			
Greece	6	2.71			
Austria	5	3.97			
Russia	4	1.87			

Source: Each country's Parliament website as of May/12/2021.

Note: For its computation, the number of Effective Parties consider the fractional share of seats of political parties only in the lower chamber.

## **6 Political Finance**

According to Falguera, Jones, and Ohman (2015) political finance refers to all money in the political process. The open and transparent funding of parties and candidates is extremely important in the fight against corruption and to guarantee public trust. Moreover, transparency protects against the infiltration of illicit money into politics and encourages parties and candidates to adhere to the rules. This section focuses on two forms of political finance: parliament's budget (Section 6.1) and public funding of political parties and electoral campaigns (Section 6.2).

### **6.1 Parliament's Budget**

In this section, we compare the total annual legislative cost across countries. For example, in Brazil this means the annual cost of the Chamber of Deputies and Senate. The results are presented in Table 8.

We calculate the budget in the first column as follows. First, for each country, we obtained the variable "Parliament's budget, per year" from IPU's Open Data Platform. Second, we converted this annual value (provided in national currency) to US dollars using the variable National Currency per US Dollar (period average) from International Financial Statistics (IFS). Third, we deflated the values to 2020 US dollars using the annual US Implicit Price Deflator (from Federal Reserve Bank of St. Louis). Finally, for each country, we averaged the values of parliament's budget for the years we have available. IPU's Open Data Platform does not provide the parliament's budget data for all countries in all years. For example, Brazil has data from 2015 to 2019, and, as a result, we average the values of parliament's budget for these years. Argentina, however, only has data for 2013, which means that the parliament's budget showed by Table 8 is the parliament's budget for the year 2013 in 2020 US dollars. Table 13 in Appendix 1 presents the years we have available in our sample for each country.

To obtain the second column, we compute the ratio of parliament's budget to GDP for each year in the database and then average those ratios for each country. We used the variable GDP (Current US\$) from World Bank database to compute this ratio. The United States is the country with the highest budget in absolute terms, at \$4.7 billion, while Brazil has the second largest budget, at \$3 billion. Only Japan, Argentina, France and Germany have budgets around \$1 billion, which is a third of Brazil's budget. All other countries have budgets below \$0.71 billion. In relative terms, Argentina has the highest Budget to GDP ratio, at 0.18%, while Brazil's ratio is close, at 0.15 %. All other countries have ratios below 0.8 %.

**Table 8** – Parliament’s Budget

Country	Europe		Other Countries		
	Budget*	Budget/ GDP	Country	Budget*	Budget /GDP
France	1.08	0.04%	United States	4.73	0.02%
Germany	1.02	0.03%	<b>Brazil</b>	<b>2.98</b>	<b>0.15%</b>
United Kingdom	0.69	0.02%	Japan	1.12	0.02%
Belgium	0.27	0.05%	Argentina	1.10	0.18%
Austria	0.26	0.06%	Mexico	0.71	0.05%
Spain	0.25	0.02%	Canada	0.55	0.03%
Sweden	0.23	0.04%	South Korea	0.51	0.03%
Norway	0.23	0.04%	Chile	0.19	0.07%
Netherlands	0.21	0.02%	South Africa	0.18	0.05%
Poland	0.19	0.03%	India	0.17	0.01%
Greece	0.18	0.08%	Australia	0.14	0.01%
Finland	0.16	0.06%	New Zealand	0.13	0.06%
Ireland	0.15	0.04%			
Denmark	0.13	0.04%			
Switzerland	0.12	0.02%			
Luxembourg	0.04	0.07%			
Slovakia	0.04	0.04%			
Croatia	0.03	0.05%			

Source: IPU Parline, International Financial Statistics (IFS), Federal Reserve Bank of St. Louis and World Bank – multiple years, see Table 13 for details.

Note: \*In billions of 2020 US dollars.

**Table 9** – Budget per parliamentarian (BPP)

Country	Europe		Other Countries		
	BPP*	BPP/Average Income	Country	BPP*	BPP/Average Income
Germany	1.53	33	<b>Brazil</b>	<b>5.01</b>	<b>528</b>
Greece	0.61	28	Argentina	3.34	228
France	1.17	28	United States	8.84	139
Belgium	1.30	27	India	0.22	112
Poland	0.34	21	Mexico	1.14	103
Austria	1.06	21	Chile	0.91	59
Netherlands	0.92	16	South Africa	0.37	56
Finland	0.80	15	South Korea	1.69	53
Spain	0.40	13	Japan	1.57	39
Slovakia	0.26	13	Canada	1.25	26
Croatia	0.19	12	New Zealand	1.08	25
Denmark	0.73	12	Australia	0.64	10
Norway	1.36	12			
Sweden	0.67	11			
United Kingdom	0.48	11			
Ireland	0.70	9			
Luxembourg	0.74	6			
Switzerland	0.49	6			

Source: IPU Parline, International Financial Statistics (IFS), Federal Reserve Bank of St. Louis and World Bank – multiple years, see Table 13 for details.

Note: \*In millions of 2020 US dollars.

Table 9 contains relations between the parliament's budget, total number of parliamentarians (considering both chambers), and average income. The first column shows the budget per parliamentarian (BPP) calculated dividing the parliament's budget by the number of parliamentarians. The second column shows the BPP divided by average income. We calculated the average income for each year by dividing the deflated GDP in 2020 US dollars by the Population of that year and then averaging the average income for the years in our sample. Data on the size of the population were obtained from the World Bank database. We can see that

Brazil has the highest BPP-to-Average Income ratio at 528, that is, the budget per parliamentary in Brazil is 528 times the average income in Brazil. Argentina has the second highest ratio, at 228, less than half of Brazil's. United States has the third highest, at 139. After that, only India and Mexico have ratios above 100. All other countries have ratios below 59.

## **6.2 Public Funding of Parties and Electoral Campaigns**

We investigate two types of direct public funding to political parties and candidates: regularly provided funding and funding to campaigns. We were able to obtain data for 26 out of the 34 countries in our sample. Our data was mainly collected from each country's electoral management body website. For example, data on public funding of political parties in Brazil is from the Superior Electoral Court website. We also obtained some information in news and reports from recognized organizations. For instance, data on public funding of political parties in Russia in 2012 was reported by the Council of Europe, and data of government subsidies to political parties in Japan in 2020 was announced by Japan Press Weekly. Table 14 in Appendix 1 shows all sources we used for each country in our sample.

We used the same strategy and sources described in Section 6.1 above to deflate the values to 2020 US dollars. In relation to regularly provided funding, after deflating all the values to 2020 US dollars, we average the values for the years we have available in our sample for each country. The values of funding to campaigns are not provided annually (only provided in an election year). To take electoral cycles into account, we calculate annual values as follows. For countries with a regular electoral cycle, we divide the funding value by the electoral cycle. For example, in Brazil, federal and local election happens every four years, so we divide the funding value by four. For countries with irregular electoral cycles, we sum the funding value of all elections and then divide by the total period. For example, we have data for Canada's general elections that happened in 2006, 2008, 2011, and 2015. The election previous to 2006 occurred in 2004; hence we considered the 11-year period from 2005 to 2015. We summed the deflated value of campaign funding in the years in our data and divided it by 11.

We could not collect data regarding public funding to political parties and candidates for all countries in all years. Thus, as before, our average years are different for each country. For example, Brazil has data of regularly provided funding from 2015 to 2019 and funding to campaigns in 2018 and 2020. Mexico has data of regularly provided funding from 2015 to 2020 and funding to campaigns in 2009, 2012, 2015 and 2018. Moreover, some countries only have one type of direct public funding to political parties and candidates. Sweden, for instance, only has regularly provided funding, while New Zealand only provides funding for campaigns. Table 15 in Appendix 1 summarizes the years in our sample for each country and each type of direct public funding.

In Table 10, the column Total Public Funding displays the sum of regularly provided

funding and funding to campaigns in millions of 2020 US dollars. Note that, with approximately \$446 million per year on average, Brazil spends the highest level of public money for political parties and elections, well above all other countries in our sample. Mexico is the country with the second-highest total public funding with approximately \$307 million, which is \$139 million less than Brazil. Only three more countries in our sample spend more than \$100 million.

**Table 10 – Public Funding of Political Parties and Candidates**

<b>Country</b>	<b>Europe Total Public Funding*</b>	<b>Country</b>	<b>Other Countries Total Public Funding*</b>
Germany	201.89	<b>Brazil</b>	<b>446.44</b>
Spain	116.70	Mexico	307.08
Belgium	82.80	Japan	300.61
France	79.33	South Korea	39.66
Norway	68.92	Canada	25.34
Austria	62.21	Chile	23.27
Sweden	55.75	United States	19.80
Russia	49.73	Australia	18.29
Finland	36.13	Argentina	12.52
Netherlands	25.14	South Africa	11.27
Poland	24.62	New Zealand	1.01
Portugal	21.74		
Denmark	17.99		
Ireland	16.78		
United Kingdom	16.59		

Source: Based on each country's Electoral Management body website, News and Reports, International Financial Statistics (IFS) and Federal Reserve Bank of St. Louis – multiple years, see Table 15 for details. Note: \*In millions of 2020 US dollars.

Finally, Table 11 shows the total public funding as a proportion of GDP. As in Section 6.1, data of GDP is from World Bank. In order to facilitate the analysis and allow a better comparison, we used parts-per-million notation. One part per million (ppm) denotes one part per 1,000,000 parts, and a value of  $10^{-6}$ . For example, Mexico has the highest ratio of total public funding per GDP, at 239 ppm. This means that for each one million dollars of GDP, approximately \$239 are spent in public funding of political parties and candidates every year, on average. Brazil is a close second, at 197 ppm. Belgium is the third, at 155 ppm.

**Table 11** – Public Funding of Political Parties and Candidates as a proportion of GDP

Europe		Other Countries	
Country	Total Public Funding/GDP (in parts per million)	Country	Total Public Funding/GDP (in parts per million)
Belgium	155	Mexico	239
Norway	145	<b>Brazil</b>	<b>197</b>
Finland	134	Chile	80
Austria	128	Japan	58
Sweden	100	South Africa	30
Portugal	89	South Korea	23
Spain	85	Argentina	22
Denmark	51	Canada	14
Germany	51	Australia	12
Ireland	49	New Zealand	5
Poland	43	United States	1
France	28		
Russia	28		
Netherlands	27		
United Kingdom	6		

Source: Based on each country's Electoral Management body website, News and Reports, International Financial Statistics (IFS), Federal Reserve Bank of St. Louis and World Bank – multiple years, see Table 15 for details.

Note: We used parts-per-million notation. One part per million (ppm) denotes one part per 1,000,000 parts, and a value of  $10^{-6}$ .

## 7 Electoral Management Bodies

An electoral management body (EMB) is an organization or body that has the sole purpose of, and is legally responsible for, managing some or all of the elements that are essential for the conduct of elections and direct democracy instruments (CATT ET AL, 2014). There are three main models of electoral management: Independent, Governmental and Mixed models.

According to International IDEA definitions, the Independent model of electoral

management is used in countries where elections are organized and managed by an EMB that is institutionally independent and autonomous from the executive branch of government. The Governmental model is used where elections are organized and managed by the executive branch through a ministry (such as the Ministry of the Interior) and/or through local authorities. Finally, the Mixed model is a combination of both models mentioned above. Under this model, elections are organized by the governmental EMB, with some level of oversight provided by the independent EMB.

In this section, we use a similar approach to define the model of electoral management. The data is summarized in Table 12. First, we verify which power is responsible for implementing the election (rows of Table 12). We then identify the power responsible for the election oversight (columns of Table 12). For both the organization and oversight, we use three classifications: Executive, Judiciary and Other. If Executive or Judiciary are shown to be responsible for organization or oversight, this means that this power directly organizes or oversees the elections. Other means that an independent body organizes or oversees the elections. This body can be indirectly subordinated to one of the three powers (Legislative, Executive or Judiciary). For example, in Japan, the election is implemented by the Ministry of Internal Affairs and Communications, and the oversight is guaranteed by the Central Election Management Council, an extraordinary organ attached to the Executive. In Portugal, the election is implemented by Ministry of Internal Administration, and the National Electoral Commission (NEC) is responsible for oversight, which is an independent body of electoral administration of the state that is attached to the Legislative (*Assembleia da República*).

Table 12 shows that Brazil's electoral authority is the only one in our sample that is fully subordinated to the judiciary, that is, the judiciary is directly responsible for both organization and oversight of the elections. The Superior Electoral Court is the highest judicial body of the Brazilian Electoral Justice.

**Table 12** – Model of Electoral Management: Organization and Oversight

<b>Organization/Oversight</b>	<b>Executive</b>	<b>Judiciary</b>	<b>Other</b>	
	Belgium	Luxembourg	Argentina	France
	Denmark	Norway		Japan
	Finland	Sweden		Netherlands
<b>Executive</b>	Germany	Switzerland		Portugal
	Greece	United Kingdom		Slovakia

Ireland      United States      Spain  
 Italy

Judiciary	Brazil
	Australia
	Austria
	Canada
	Chile
	Croatia
	India
<b>Other</b>	Mexico
	New Zealand
	Poland
	Russia
	Slovenia
	South Africa
	South Korea

Source: own elaboration, based on data collected from IDEA in 2021.

### 7.1 Brazilian Superior Electoral Court

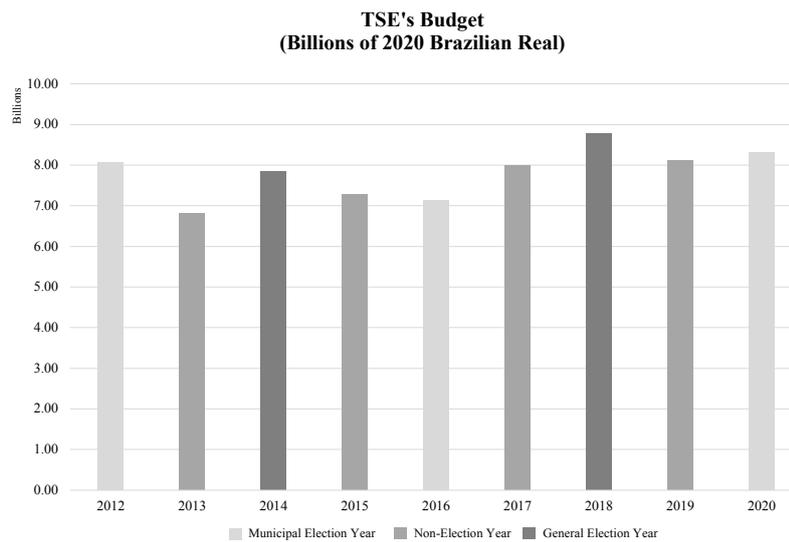
This section shows the annual budget of the Brazilian Superior Electoral Court (TSE), which is the Brazilian EMB. We obtained the TSE budget data from the Annual Budget Law (LOA) on the website of the Chamber of Deputies<sup>14</sup> and adjusted the data in three ways. First, we excluded from the TSE budget the values allocated to the regular party operation funding (*Fundo Partidário*). The values allocated to the campaign funding (*Fundo Especial de Financiamento de Campanha, FEFC*) are not part of the TSE budget. Consequently, our adjusted TSE budget does not include government funds transferred to parties. Second, we deflated the values to 2020 US dollars as we did in section 6. Third, we deflated the values to 2020 Brazilian Real using the annual Brazilian Implicit Price Deflator (from IBGE). In both

<sup>14</sup> <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>.

ways, in order to facilitate the analysis, we converted the values to billions. The results are presented in Figure 3(a) and Figure 3(b).

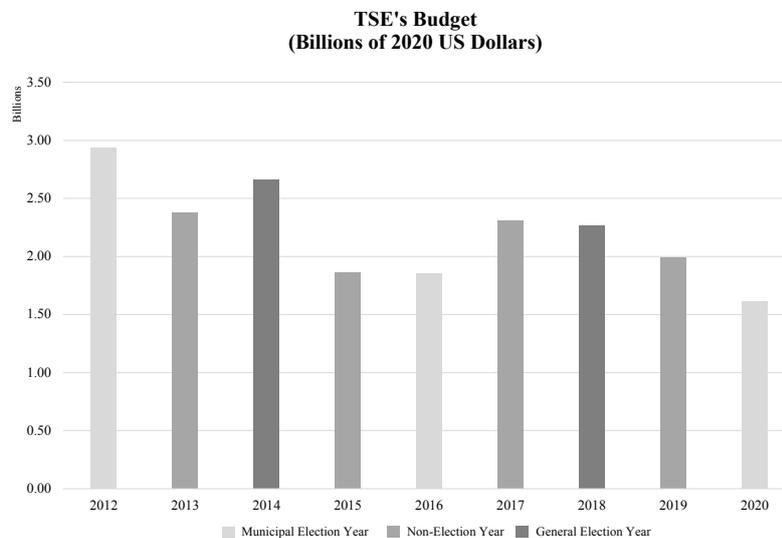
Figure 3(a) shows that the lowest annual budget in the period was R\$ 6.8 billion (in 2013), while the highest was R\$ 8.8 billion (in 2018). Over the years in our sample, the average budget was R\$ 7.8 billion. The average budget in election years (2012, 2014, 2016, 2018 and 2020) was R\$ 8.03 billion, while the average budget in non-election years (2013, 2015, 2017 and 2019) was R\$ 7.6 billion. Therefore, the budget difference between election years and non-election years is relatively small. Figure 3(b) converts the values to 2020 US Dollars.

**Figure 3(a)** – Budget of the Brazilian Superior Electoral Court (Brazilian Real).



Sources: Brazil's Chamber of Deputies website and IBGE, 2021.

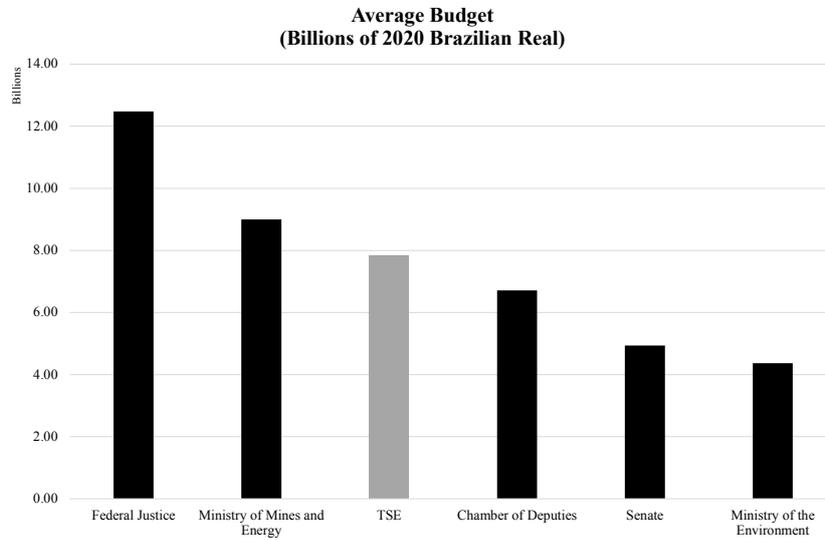
**Figure 3(b)** – Budget of the Brazilian Superior Electoral Court (US Dollars).



Sources: Brazil's Chamber of Deputies website, IFS, and St. Louis Fed, 2021.

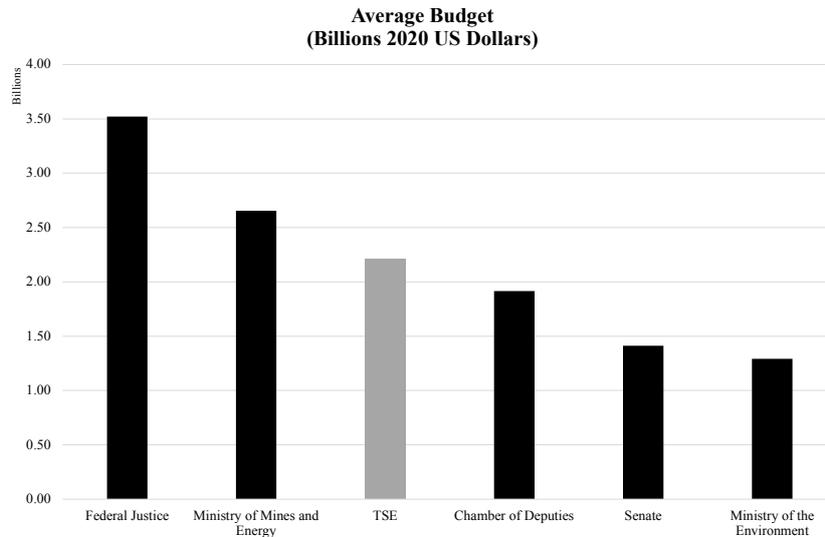
We then compare the budget of the TSE with the budget of other federal budgetary units: the Federal Justice, Ministry of Mines and Energy, Chamber of Deputies, Senate, and Ministry of the Environment. For each budgetary unit, we compute the average annual budget in the eight years of our sample (from 2012 to 2020). The comparison is summarized in Figure 4(a) and Figure 4(b).

**Figure 4(a)** – Average Budget of Selected Brazilian Budgetary Units (Brazilian Real).



Sources: Brazil’s Chamber of Deputies website and IBGE, 2021.

**Figure 4(b)** – Average Budget of Selected Brazilian Budgetary Units (US Dollars).



Sources: Brazil’s Chamber of Deputies website, IFS, and St. Louis Fed, data collected in 2021.

Figure 4(b) shows that the average annual budget of the TSE (US\$ 2.2 billion) is larger than the annual budget of the Chamber of Deputies (US\$ 1.9 billion), Senate (US\$ 1.4 billion), and Ministry of Environment (US\$ 1.3 billion). It is also similar to the budget of the Minister of

Mines and Energy (US\$ 2.7 billion), and it is almost two-thirds of the budget of the whole Federal Justice (US\$ 3.5 billion).

## 8 Conclusion

It is a well-known fact that Brazil is an outlier with respect to the effective number of parties. An important question that the literature has tried to answer is: what are the causes and consequences of this party fragmentation? This is a complex question to answer since party fragmentation can affect and be affected by the political system. Therefore, to shed light on this question, it is fundamental to contrast different dimensions of the political systems across countries. To this end, this paper provides an up-to-date comparison of Brazil's political system with that of 33 other countries.

We show that Brazil is an outlier with respect to the effective number of parties, the total government budget allocated to the legislative power, and the public funds allocated to parties (to fund campaigns and regular party operations). As noted 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”.

As Figure 2 indicates, 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. These are important questions, in face of present efforts to change the Brazilian political system.

Moreover, while party fragmentation in Brazil might play an important role on how politicians in the executive and legislative branches negotiate policies and the allocation of resources, party fragmentation might also play an important role on the relationship between these two powers and the judiciary. Brazil is the only country in our sample in which the judiciary both organizes and oversees the electoral process. We find that the annual budget of the Brazilian Superior Electoral Court (TSE) is very high when compared to other government units in Brazil. An open question is whether the TSE's budget is high because the actual cost of organizing and overseeing the electoral process in Brazil is high, or because of different strategic reasons in the game (interaction) between the judiciary and the legislative.

Although there have been attempts to explain the special characteristics of Brazil's political system, more research is necessary to better explain why there are so many parties in Brazil and what are the consequences of this party fragmentation. In particular, we emphasize that Brazil has a high public spending on parties, on the legislative power, and on the Brazilian Superior Electoral Court. 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.
- CATT, Helena, ELLIS, Andrew, MALEY, Michael, WOLF, Peter, and WALL, Alan. **Electoral management design**. Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014.
- COLOMER, Josep M. The more parties, the greater policy stability. **European Political Science** 11.2, pp. 229-243, 2012.
- FALGUERA, Elin, JONES, Samuel, and OHMAN, Magnus. **Funding of political parties and election campaigns: A handbook on political finance**. IDEA, 2015.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub and LIMONGI, Fernando. Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil. **Comparative Politics**, 32.2, pp. 151-170, 2000.
- 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.
- LARCINESE, Valentino. **Is the UK parliament too large?** British Politics and Policy at LSE, 2010.
- MAINWARING, Scott. Politicians, parties, and electoral systems: Brazil in comparative perspective. **Comparative Politics** 24.1, pp. 21- 43, 1991.
- MAINWARING, Scott. Multipartyism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil. In S. Mainwaring & M. Shugart (Eds.), **Presidentialism and Democracy in Latin America** (Cambridge Studies in Comparative Politics, pp. 55-109). Cambridge: Cambridge University Press. 1997.
- MAINWARING, Scott. **Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil**. Stanford University Press, 1999.
- ORTUNO-ORTÍN, Ignacio, and SCHULTZ, Christian. Public Funding of Political Parties. **Journal of Public Economic Theory**, 7.5, 781-791, 2005.
- PORTUGAL, Adriana Cuoco, BUGARIN, Maurício, and DAL BÓ, Ernesto. **Electoral Campaign Financing: The Role of Public Contributions and Party Ideology [with Comments]**. *Economía* 8.1, 143-77, 2007.
- 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, 2001a.
- SAMUELS, David. Money, Elections, and Democracy in Brazil. **Latin American Politics and Society** 43.2, 27-48, 2001b.
- SAMUELS, David. Does Money Matter? Credible Commitments and Campaign Finance in New Democracies: Theory and Evidence from Brazil. *Comparative Politics* 34.1: 23-42, 2001c.
- TROUMPOUNIS, Orestis. On the distribution of public funding to political parties. **Economics Letters**, 116.3, 367-370, 2012.
- ZUCCO, Cesar and POWER, Timothy J. Fragmentation Without Cleavages? Endogenous Fractionalization in the Brazilian Party System. **Comparative Politics** 53.3, pp. 477-500, 2021.

**Appendix 1****Table 13** – Parliament's Budget, years available in IPU Parline database

<b>Europe</b>		<b>Other Countries</b>	
<b>Country</b>	<b>Years Available</b>	<b>Country</b>	<b>Years Available</b>
France	2018, 2019	United States	2015-2019
Germany	2015-2019	<b>Brazil</b>	<b>2015-2019</b>
United Kingdom	2013, 2018, 2019	Japan	2015-2019
Belgium	2013-2017	Argentina	2013
Austria	2015-2019	Mexico	2014, 2019
Spain	2013-2017	Canada	2014-2018
Sweden	2013-2017	South Korea	2013, 2015-2017
Norway	2013	Chile	2015-2019
Netherlands	2013	South Africa	2013-2017
Poland	2013, 2018, 2019	India	2013, 2018, 2019
Greece	2013-2017	Australia	2013-2017
Finland	2013, 2018, 2019	New Zealand	2015-2019
Ireland	2015-2019		
Denmark	2015-2019		
Switzerland	2015-2019		
Luxembourg	2013-2017		
Slovakia	2013		
Croatia	2013, 2018, 2019		

Source: IPU Parline, data collected in 2021.

**Table 14** – Public Funding of Political Parties and Candidates, Sources

<b>Europe</b>		<b>Other Countries</b>	
<b>Country</b>	<b>Sources</b>	<b>Country</b>	<b>Sources</b>
Germany	Bundestag	<b>Brazil</b>	<b>Tribunal Superior Eleitoral</b>
Spain	Portal de la transparencia	Mexico	Instituto Nacional Electoral (INE)
Belgium	Levif	Japan	Japan Press Weekly
France	Le monde, Lexpress, TIF, Vie publique	South Korea	National Electoral Commission
Norway	Statistisk sentralbyra (SSB)	Canada	Elections Canada
Austria	The Austrian Parliament	Chile	Servicio Electoral de Chile
Sweden	Sveriges Riksdag	United States	Federal Election Commission (FEC)
Russia	Council of Europe	Australia	Australian Electoral Commission
Finland	LOC, National Audit Office	Argentina	Dirección Nacional Electoral
Netherlands	Council of Europe	South Africa	Electoral Commission (IEC)
Poland	Państwowa Komisja Wyborcza	New Zealand	Electoral Commission
Portugal	Observador, ECFP		
Denmark	Ministry of the Interior		
Ireland	SIPO		
United Kingdom	The Electoral Commission		

Source: Own elaboration based on each country's Electoral Management body website, News and Reports, data collected in 2021.

**Table 15** – Public Funding of Political Parties and Candidates, years available in our sample

Country	Europe		Country	Other Countries	
	Regular Funding	Campaigns		Regular Funding	Campaigns
Germany	2012-2019	-	<b>Brazil</b>	<b>2012-2019</b>	<b>2018, 2020</b>
Spain	2017-2019	2015, 2016	Mexico	2012-2020	2009, 2012, 2015, 2018
Belgium	2016-2019	-	Japan	2016-2020	-
France	2014-2018, 2020	-	South Korea	2014, 2017- 2019	-
Norway	2012-2019	-	Canada	-	2006, 2008, 2011, 2015
Austria	2014	-	Chile	2016-2019	2012, 2013, 2016, 2017
Sweden	2016-2019	-	United States	-	2008, 2012, 2016, 2020
Russia	2010	-	Australia	-	2010, 2013, 2016, 2019
Finland	2015, 2017, 2018	-	Argentina	2015-2019	2019
Netherlands	2006	-	South Africa	2012-2019	-
Poland	2012-2019	2011, 2014	New Zealand	-	2011, 2014, 2017
Portugal	2012-2018	2011, 2014-2016, 2019			
Denmark	2016-2019	-			
Ireland	2015-2019	2014, 2016, 2018, 2019			
United Kingdom	2016-2019	-			

Source: Own elaboration based on each country's Electoral Management body website, News and Reports, data collected in 2021.

Note: Countries with no data in column Regular Funding (Campaigns) means that this country does not provide a Regular Funding (Funding to Campaigns). Information regarding the type of direct public funding each country provides for political parties and candidates is from International IDEA.

Artigo submetido em: 2021-06-25

Artigo aceito em: 2021-10-28



## **COALIZÕES DE GOVERNO EM DISTINTOS SISTEMAS POLÍTICOS E A ESTRUTURA DO PODER EXECUTIVO: ESTUDO DE CASO EXPLORATÓRIO E COMPARATIVO**

### **GOVERNMENT COALITIONS IN DISTINCT POLITICAL SYSTEMS AND THE EXECUTIVE BRANCH STRUCTURE: AN EXPLORATORY CASE OF COMPARATIVE STUDY**

### **COALICIONES DE GOBIERNO EN DIFERENTES SISTEMAS POLITICOS Y LA ESTRUCTURA DEL PODER EJECUTIVO: STUDIO DE CASO EXPLORATÓRIO Y COMPARATIVO.**

Sheila Cristina Tolentino Barbosa<sup>1</sup>

**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 their effects on governments. Mostly on government formation process, governability of minority governments and government stability. Nevertheless, it also is likely to have significant effects on the structure and results of the executive branch, as is suggested by discussions of the politics of government organizations. In an exploratory comparative case of study, this article discusses and points out how the trajectory of governments coalitions is related to the trajectory of the executive branch structure, primarily in its increase, regardless of 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 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.

---

<sup>1</sup> Institute for Applied Economic Research (IPEA), Member of the Department of Public Policy Studies - University of Brasilia (UnB), Phd on Public Administration - University of Brasilia (UnB)  
The author would like to thank the University of Canterbury Political Science Department, and the Public Service Commission of New Zealand, for their support and valuable contributions during the research phase.

## 1 Introduction

The government coalitions are commonly examined regarding their effects on governs. Mostly, these effects are on government formation process, governability of minority governments, and government stability (CHEIBUB; LIMONGI, 2011). Nevertheless, it is also likely to have significant effects on the structure and results of the executive branch, as 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 significant administrative reforms, changes in the structure of governments seem to go by almost without being noticed by the society at large, regardless of 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 coalitions and changes in the executive branch structure in two different 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 in the boundaries between two fields of knowledge, such as political science and public administration, since other studies on these specific correlations were not found during this research. Some related studies about public administration reforms were valuable, however.

As Borges and Barbosa (2019) pointed out 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 executive branch structure. 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; BARBOSA, 2019).

Previous research points out findings related to the incentives of politicians to seek ministerial posts outside of the main parties under coalitions of minority governments (SHUGART; TAN, 2016). This situation could lead the political system to more fragmentation regarding the number of political parties, an increase in coalitions size, and finally, more fragmentation of the executive branch structure and action.

This research derives from a broader research agenda about Brazil, and the choice of New Zealand as a control case took into consideration that New Zealand has some useful features. The most important common feature for the two countries is that they were under formal directives to reduce the government machinery at the selected period. Therefore both of them were not supposed to show

increases in their structures as they indeed have shown

To explore possible correlations as previously mentioned, first, it will be examined relevant features of both political systems, their processes 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 appointment.

## **2 Politics and Government organization**

The relation between politics and the government organization is a matter of dependence in which political systems depend on administrative institutions' effectiveness to achieve their particular effectiveness. In fact, "design and control of bureaucratic structures is a central concern of any polity" (MARCH; OLSON, 1983, p.281). Conversely, the government organization is represented by its structure shaped by the set of positions hierarchy, which means it is also a matter of positions appointments available for the polity arena to manage governments' stability e governability.

The staffing of the state apparatus, especially of the executive branch, has both a technical and a political character. In the first case, it is a matter of satisfying a capacity need; in the second case, it is in order to maintain governability within the political system through the distribution of power among the top positions of the government's hierarchy. As it is suggested by White and Dunleavy (2010, p.7), in their study about organizational changes in the UK Public Administration and other countries, "Reconfigurations always provide the opportunity to reorder the Cabinet, reward allies and signal new priorities to the electorate." Similarly, Davis *et al.* (1990) understand that the changes observed in offices between 1950 and 1997 in Australia, Canada, and the United Kingdom (countries whose political system is parliamentary) reflect political and administrative calculations. Although the correlation between the number of parties and changes in the ministries is weak for the Canadian and British cabinets, all the countries under analysis have a strong correlation between elections, new prime ministers, and ministerial changes.

In order to comprehend better how the political system is related to the government structure (meaning the executive Branch), first, we will take a look at how the political systems under analysis establish their respective government coalitions.

### **2.1 Coalitions of government under different Political systems**

The differences among executive-legislative relations in parliamentarians and presidential political systems were highlighted by Cheibub and Limongi (2011). Their work discusses for both

political systems the possibilities of: a) a single-party majority (when only one party has the majority of seats in parliament or congress), b) minority governments (when the government is formed by one or more parties that unitedly controls less the 50% of legislative seats) and finally, c) what they remark as the “truly interesting political phenomenon”: the coalitions governments. These authors also stress that when a lack of presidential dominance over the legislative process exists, both systems’ conditions under which a collation emerges are the same. This Situation has become common in fragmented political systems featured by more parties with legislative seats.

To further discuss the features of some coalitions, it is necessary to distinguish between government coalitions (multiple parties in the portfolio) and legislative coalitions. However, they might coincide; it is important to stress that eventually there will be minority governments or cabinets which “are cabinets that meet all of the foregoing requirements except the majority clause” STROM (1990, p.6). In other words, the government has collective control of less the one-half of all seats of legislative. Nonetheless, they might be supported by a broader legislative coalition. “They are, in this sense, supported minority governments that will be at least as effective legislatively as coalition governments.” (CHEIBUB; LIMONGI, 2010, p.45).

According to Strom (1990), a legislative coalition in parliamentary systems means that parties outside cabinet portfolios may support the government in confidence. Thus, “parties not represented in the cabinet may even receive some office payoffs, for example, in the form of subcabinet officers, legislative chairmanships, or other appointments in the public sector.” (STROM, 1990, p.5). This type of arrangement seeks to sustain a legislative majority to pass legislative e budgetary bills from the government.

This possibility means that an extensive chain of positions in the wider public sector at arm’s length of government may be used as a resource in the bargaining process to obtain legislative support.

As regards presidential systems, the same lack of dominance over the legislative process can be found in presidential systems, with the same implications. Thus, as it occurs on parliamentary systems, they also tend to form a coalition with a minimal membership considering that, in both systems, the bargaining process requires giving up some amount of power to obtain legislative support.

Since no single party has managed to hold the majority of legislative seats, creating a minimum winning cabinet becomes the primary goal. This type of cabinet is defined as “a cabinet that contains sufficient parties to ensure a parliamentary majority, but that contains no party unnecessary to majority status.” (DODD, 1976, p. 17) so that the major party in the coalition can hold by itself as much power as possible.

As Humphreys (2008, p.380) has claimed, predicted outcomes of a coalition formation process depend “not simply on the bargaining protocol but, more substantively, on details of the space of

admissible contracts—that is, on the types of commitments that can be made.” Thus, some other constraints may influence coalitions formation processes, and the limits of the bargaining process take into consideration the risks of losing the support of their constituencies by making commitments that could compromise it. Nevertheless, it is essential to emphasize that the representative function depends on the success of the office-seeking process. Therefore, the policy-seeking motivation behind a bargaining process does “not denies it may be necessary to get into power in order to enact policy.” For this reason, “A policy-seeking politician trying to get into power in order to implement certain ideals may even behave as if he or she is pure office seeker” (LAVÉR, 1996, p.19). This behavior seems to be the core of the bargaining process that defines how government coalitions are formed.

## **2.2 Public Administration structures: The executive Branch**

It is challenging to compare public administration structures in different countries, as it has so many particularities and different types of organizations. A comprehensive typification should first consider what a state sector organization is. For that matter, is following provided some definitions of the state sector and its types of organizations in New Zealand and Brazil in order to establish comparable data.

According to Ringer (1991), In the New Zealand case, “the state sector is an umbrella term used to describe organizations in which the government has a direct financial interest, and which are responsible for putting its policies into effect.” Including Ministries, Government departments, State-Owned Enterprises (SOEs), and Quasi-autonomous non-governmental organizations or sometimes referred to as quasi-autonomous national government organizations (Quangos).<sup>2</sup> This terminology was commonly used during the first generation of administrative reforms, during what was then called The New public Management movement (LÆGREID, 2017). As it was explained by Scott (2001, p. 269), nowadays, the public organizations in the wider state sector (excluding Ministries and departments - the core government structure, departmental agencies, and SOEs) are known as Crown entities (at arm’s length)<sup>3</sup>.

In Brazil, the state sector follows a similar notion of core government and arm’s length organizations. Furthermore, the Federal state sector in Brazil comprises organizations funded totally or partially by the public budget and are responsible for putting policies into effect, as previously mentioned. Unlike the New Zealand Case in which the distinction is made by exclusion, a decree from 1967 still is in force and declares the definitions about the public sector of Brazil.

The Decree number 200/1967 says that at core government, referred to as “the direct

---

<sup>2</sup> Quangos was another umbrella term for the wide variety of statutory agencies set up by government outside the traditional departmental structure (Ringer, 1991).

<sup>3</sup> Notice that this definition is made by exclusion, which means there are not constitutional variables to the define subcategories, but only subdivisions based on its functions in the government's portfolio. That is, it comprises a variety of organizations that conducts a broad spectrum of activities.

Administration” are the ministries (by analogy, also the special secretaries with ministerial status)<sup>4</sup> and also that the “indirect administration” that comprises the arm length’s organizations, for instance, agencies and SOEs. Therefore the direct administration is a parallel of the public service and the indirect administration a parallel of the crown entities and the other organizations of the wider public sector outside de core government.

The indirect administration is composed of statutory organizations at arm’s length of government. As a peculiar federal system, Brazil’s public sector is quite complex. Even municipalities have a certain amount of political and administrative autonomy. It follows that the same types of organizations are also valid for regional or local governments that have their separate administrative structure and autonomy.

Some studies indicate that the public sector structure in general, also in Brazil and New Zealand cases has become more fragmented after the NPM reforms (POLLITT; BOUCKAERT, 2011; JENSEN *et al.*, 2014; BARBOSA; POMPEU, 2017; BARBOSA, 2019; LOFGREN *et al.*, 2018) For both cases, the subtypes and trajectory of organizations at arm’s length or the indirect administration are presented on graphics at the next section., These subtypes of organizations have variations of autonomy and independence, as well as of their purpose. As a source of political power, certain positions on these organizations might be an object of the bargaining process to form government coalitions.

The political aspect of the structural face of government has been suggested by studies about its reorganizations (MARCH; OLSON, 1983; RYU *et.al.*, 2019; BARBOSA; BORGES; SILVA, 2020). Rather than a technical issue to address complex social challenges, as it could be reasonably supposed by taking into account that it is a matter of organizing government’s action, it seems to be more about political arrangements. Some evidence of it was provided by Ryu et al. (2019), as transcribed below.

“The intensity of government reorganizations varied more widely between countries than over time. Given the relatively similar levels of socioeconomic development in OECD countries, this pattern strongly suggests that government reorganizations may be more the result of political factors than a technical response to environmental changes shared by most OECD countries.” (RYU et al., 2019, p. 3)

Although governments, in general, share the same primary concerns, for instance, conducting public policies to provide services to their society related to health, education, welfare, infrastructure, and safety, the governments’ structural differentiation between countries, even when in similar socioeconomic contexts, might be related to institutional conditioning grounds. For that reason, an overview of institutions that settle intersections of politics and government structure of both countries

---

<sup>4</sup> It is important to notice that at the brazilian system, the concept of department is used to name subdivisions inside of any organization either in the core government or the arms length.

will be provided in the following sections following the methodology.

### **3 Methodology**

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 qualitative and quantitative research and comparative analysis of multiple cases (Brazil and New Zealand cases). The fact that they have different political systems was intended to make it possible to analyze 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, both political systems' features are described, including their respective number of parties in recent years, either in parliament or coalitions by each government. Secondly, it is presented a detailed description of the trajectory of state sector organizations for both countries. Subsequently, an analysis was performed to compare the trajectories of both coalitions and the respective government structure by using the statistical test of *Spearman* correlation.

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. It is important to stress that the countries under analysis have distinct mandates periods: three years for New Zealand and four years for Brazil. Thus, the comparison was not about time but the features of each government mandate.

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 government's administrative structure in each country. In this case, each minister's length of time has not been considered, but their 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 et al., 2019., p.7).

Information on ministerial composition and ministers' party affiliation was collected from official sources such as governmental entities responsible for election matters and databases of previously published research mentioned in this article's references. Also, an analysis of content was conducted to describe previous studies and normative documents that define how to create and staff the states sector organizations on Federal Level.

The measure of which and how many parties take part in a 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 analysis case, the temporal cut-off is right after the recent re-democratization in 1985 until 2016. A parallel period beginning in 1987 until the last election in 2017 was selected for the New Zealand case. The most important aspect about these selections of time 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 in the state sector, and the appointment process for cabinet, ministries, and superior departments or government enterprises.

## **4 Findings**

### **4.1 Distinct political systems and their government coalitions**

New Zealand's Parliamentarism has some distinctive features (see a summary of it in table 1), making it further valuable for the intended comparison, taking into account similarities and differences that make it possible to draw some conclusions by contrast. For instance, its representatives are chosen by a mixed-member proportional system of election (MMP) after a referendum from 1993 that replaced the previous first-past-the-post (FPP) system.

As no party has so far won an overall parliamentary majority after the MMP election system, inter-party negotiations have been necessary to the government formation process in New Zealand. Nevertheless, these negotiations have many features in common with the practice in other multi-party systems (BOSTON, 2011). Thus, parties will probably cooperate, which means that a coalition of government will be made by parties sharing Cabinet positions or forming a minority government. *In this situation*, a party might agree to support the government even without taking part in Cabinet (PALMER; PALMER, 2004, p. 14; MULGAN, 2004).

Another interesting feature of Zealand parliamentarism is that although it follows the Westminster tradition of parliamentarism, it has one house of representatives in a unitary system of government with three different branches of power. Nevertheless, according to Malone (2015), its separation of powers is not so clear as the cabinet (the executive branch) is exclusively comprised of members of parliament (legislative branch) featuring an overlap between them (PALMER; PALMER, 2004).

Under other conditions, Brazil has a quite complex political system. The presence of government coalitions in Brazil's presidential system was earlier discussed by Abranches (1988). It has a bicameral parliament, one house for people representatives (the chamber) and another for states representatives (the Senate – meant to carry on regional representation). Both houses are composed of proportional representation with an open list.

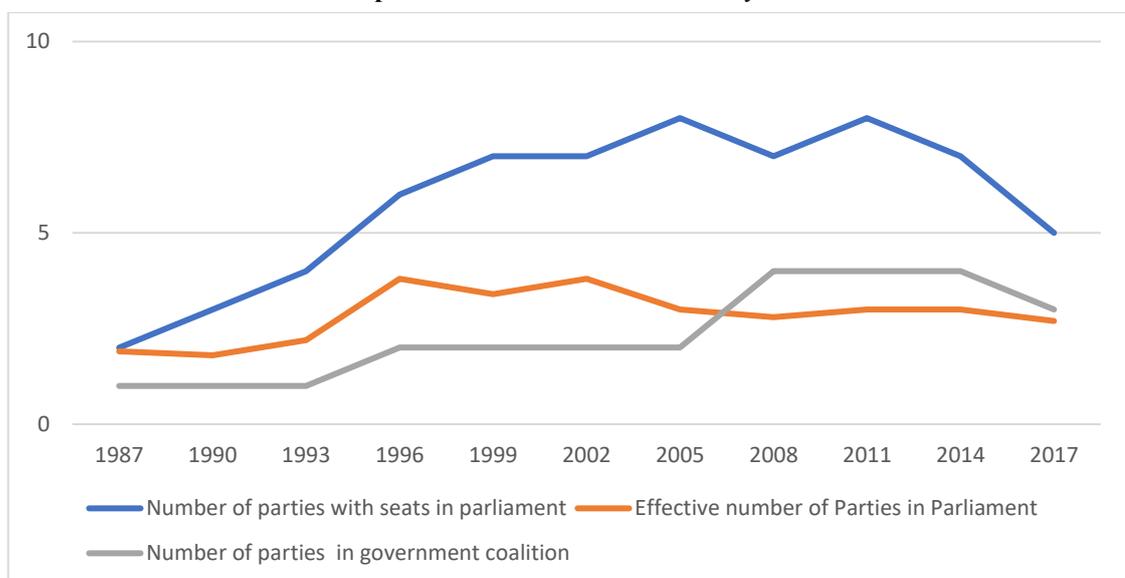
In Brazil's case, there is no doubt about the separation of powers. Nevertheless, similar to

what occurs in New Zealand, another entirely different political system, to acquire the majority to approve any bills in Congress, the party that wins the presidency commonly needs to build up minimum winning coalitions by bargaining ministries positions with parties (BORGES; BARBOSA, 2019). In this sense, the process of building a government coalition is related to the structure of the executive branch (the machinery of government) and, therefore, on how it works to implement policies and deliver public services.

Under the single-member plurality (SMP) electoral system in New Zealand, the average number of parties with seats in an election was three, excluding the 1993 election when four parties won seats in the last SMP election. This exception occurred at the same time the referendum for the MMP election was approved (SHUGART; TAN, 2016). After the MMP system of election initiated at the 1996 election, the New Zealand Political System had shown a tendency for increasing fragmentation until 2008 when the number of parties in parliament came down, and after that, in 2014 once again (see Graphic 1).

In the New Zealand political system, this fragmentation can be seen by looking at the number of parties in the government coalitions that have shown an increase right after de the change in the New Zealand election system. Furthermore, the number of parties in government coalitions surpassed the numbers of effective parties<sup>5</sup> in parliament in 2008, 2011 e 2014 (See Graphic 1). This fragmentation is possibly related to the new scenario of minority governments integrated by parties with small numbers of seats in parliament, meaning that the coalition requires a large number of parties in order to have the vote of confidence to hold the government.

**Graphic 1**– New Zealand’s Political System



Data sources: New Zealand Election Results, 2019 and New Zealand Parliament, 2019

<sup>5</sup> (For more details about the concept of effective parties see Laakso, 1979 p.4)

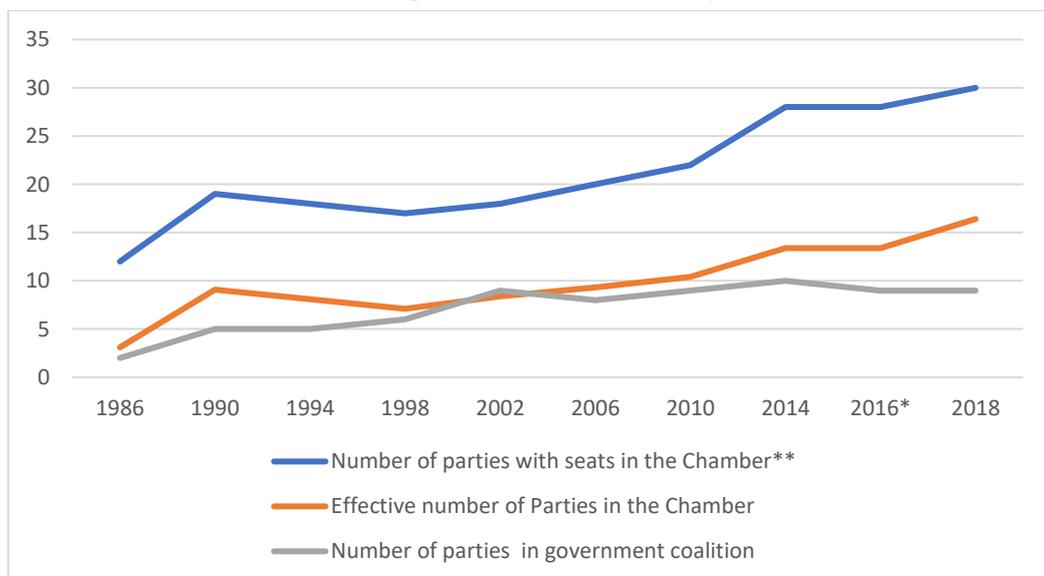
Comparatively, Brazil has an even more fragmented political system (see graphic 2). The total of parties in Congress is significantly higher than in New Zealand. It could be up to 3.75 times the most significant number found in the New Zealand case.

The same pattern of fragmentation in the political system and government can also be seen in Brazil's case, as the effective number of parties in congress and the number of parties in coalitions were still increasing. Nevertheless, the fragmentation process came down in New Zealand's political system, stabilizing around three parties since the 2005 election (see Graphics 1 and 2).

Although the number of parties with seats in Brazil's congress is expressively more significant than in New Zealand's Parliament, the average number of parties in government coalitions tends to show less discrepancy between both countries. It has varied from 4 (NZ) to 10 parties (BR) in their maximum point (see Graphics 1 and 2). These maximum points can indicate that plurality and diversity might have a functional boundary after some point, but it requires more time to be tested.

The political system in Brazil has a specific feature that can be distinguished from the NZ political system. In Brazil's case, as a single majority elects the president, his party is always in the coalition; for that reason, it can not be a typical minority winning coalition as one of the parties in the coalition has been chosen by the majority process. Nevertheless, it might be very plausible to have a coalition comprised of parties under minority in congress, especially in the face of the fact that Brazil's political system has achieved high levels of fragmentation and plurality by having up to 30 parties with seats in congress in 2014 (graphic 2).

**Graphic 2 – Brazil's Political System**



Data Sources: BORGES; BARBOSA, 2019 and Câmara Legislativa, 2019.

Notes: \* New government after Impeachment of the previous president

\*\* At government beginning

About the number of parties in coalitions, while in New Zealand, it can be typically from three up to five. For Brazil, it has been up to 10 parties in negotiations. Besides that, according to Boston (2011), the negotiations to form a government coalition have been conducted separately by small groups. Usually, matters of principle and policy are discussed before addressing the distribution of cabinet portfolios and other government positions. However, In Brazil’s case, the discussions considering policy matters for this distribution are not so visible to society at large.

In fact, in Brazil’s political system, the president’s party has the prerogative to lead negotiations and choose its allies among those in a spectrum of similar policy preferences, considering that ministers from different parties will be required to conduct the public policies. According to Cheibub and Limongi (2011, p.44), it has been done typically considering the amount of support that the president’s party can obtain at the legislative.

**Table 1 – Countries Features**

<b>Features \ Countries</b>	<b>New Zealand</b>	<b>Brazil</b>
<b>Political System</b>	Parliamentarism	Presidentialism
<b>System of election</b>	mixed-member proportional MMP	Proportional /open list
<b>Fragmentation in the political System</b>	Increased until 2014 -up to 8 parties in parliament	Increased – up to 30 at the congress
<b>Coalition size</b>	up to 5 parties	up to 10 parties
<b>Government coalition definition</b>	Parties in cabinet positions and even minister positions outside cabinet	Parties in cabinet positions

Data source: Documental research, 2019.

#### **4.2 Government coalitions, political appointments, and government structures**

After describing the process of cabinet appointments by discussing coalitions formation, this analysis proceeds to the description of top officials’ appointment process on the next level on the government hierarchy. At this level, it is possible to identify some critical features that have implications on how the executive branch is shaped and, consequently, how it works concerning public policies to deliver goods and services to society.

After 1984, during a period of reforms in public administration, under the New Public Management paradigm, In New Zealand, the heads of departments had their discretionary power significantly increased, and a warning of the risk of politicized service was made (States Services Commission, 2013, p. 23). Following this scenario, the State sector Act 1988 brought some changes to top officials’ appointment process.

Unlike most countries with Westminster-style governments in which senior appointments are handled by ministers or commonly the prime minister, in New Zealand’s case, the appointment of most top officials has an interesting feature. Instead of being characterized as a political choice, it

seems to be meant as a technical choice, as it is the responsibility of a specific department made by the state services commissioner.

This process of appointment starts by looking for a suitable candidate and then propose that person to ministers. After that, the cabinet (technically the executive council) must consider the proposal and has the power to disagree. Although it is possible, veto situations are not so common. If the cabinet does not exercise this veto, the commissioner is authorized to appoint and employ the chief executive (SCOTT, 2001, p. 269). In this Parliamentary monarchy, the formal power of appointment remains with the governor-general who conventionally follows the prime minister's advice, so it effectively means the prime minister has the power of appointment of top officials.

Although this unique appointment system might have achieved its purpose in avoiding political interference, this achievement seems to be restricted to the public service (equivalent to Direct Administration in Brazil's case). For the wider state sector, which includes the statutory crown entities (equivalent to the Indirect Administration in Brazil), the method of appointment is different, considering that it is the responsible ministers who have the power to appoint members of each board. Furthermore, they can determine the remuneration of some of its members according to the Crown Entity Act of 2004.

As it appears to be, the responsible ministers are entitled to some extension of power over the executive branch, by some extent of political appointment, as it is required by the same law that the appointees must do achieve specific criteria. It means that, however, currently, governments are working with the department's chief executives that previous governments have appointed; each government also "has been able to exercise its own political patronage in the appointment of the board members of crown entities." (GREGORY, 2004, p. 145).

In the same direction, reinforcing the perception of the influence of the political system over the public administration, in a study about the crown entities independence and autonomy, Lofgren et al. (2018) stated that "the traditional Westminster convention of constitutional boundaries between politics and administration is not that clear-cut in practice." This study has shown that autonomy is granted since the minister trusts the chief executive; this requirement makes the appointment process central in shaping and operating the executive branch.

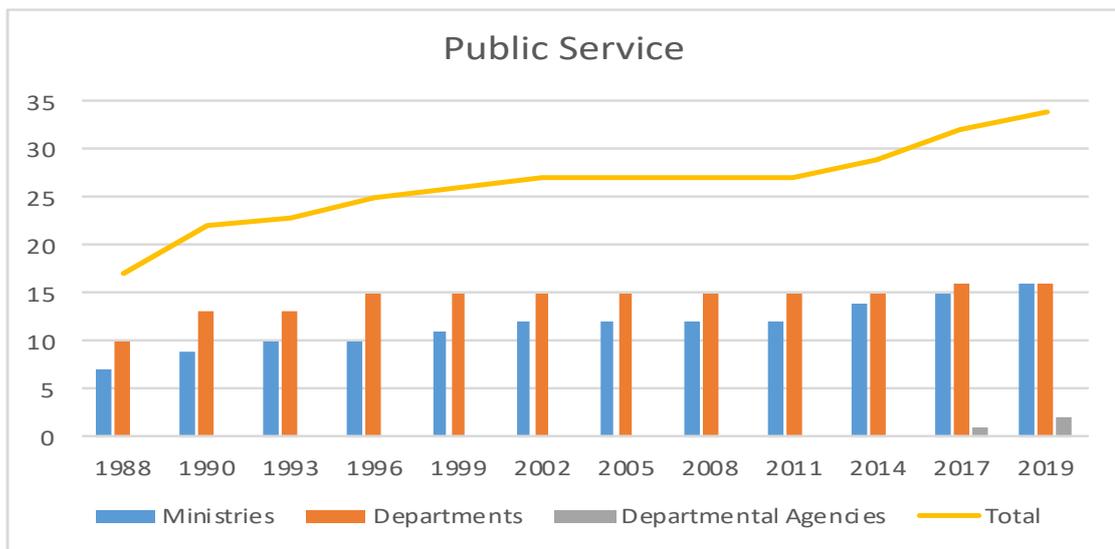
In the Brazilian coalition presidentialism case, political appointments are all over the top and medium positions at the executive branch hierarchy. According to BORGES and BARBOSA (2019), the increase of parties in government coalitions is correlated to a rise in government organizational structure, as parties in government coalitions require the allocation of government portfolios.

### 4.3 The Executive Branch structure in comparison

To provide an overview of the executive branch structures in both countries, graphics 3 to 7 show details of organization's type by each government. To better comprehend each trajectory's implications, it is essential to highlight that both countries were under directives to downsize the governmental structure during the analysis period.

As discussed in section 2 and for comparative purposes, the Public Service in New Zealand and the Direct administration in Brazil are considered similar. Both of them shape the central government structure. Its trajectories can be seen in graphics 3 and 6, respectively. Both show some degree of increase and fragmentation, although this is more accentuated in Brazil's case.

**Graphic 3 – Number of organizations at the Public Service**

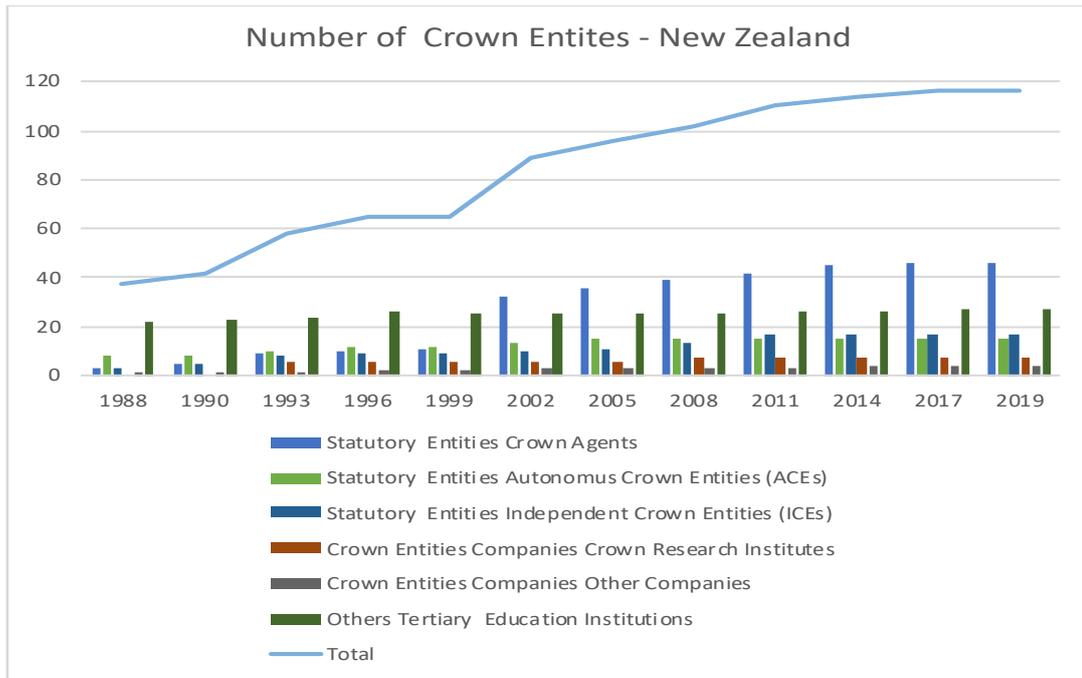


Data Source: Public Service Commission, 2019 and documental research, 2019.

From graphics 4 and 5, it is possible to observe the trajectories of the crown entities and other organizations still in the public sector. This classification of types of organizations was given by the state's services commission official documents. They are similar to what is called indirect administration in Brazil, and its trajectory is described by graphic 7.

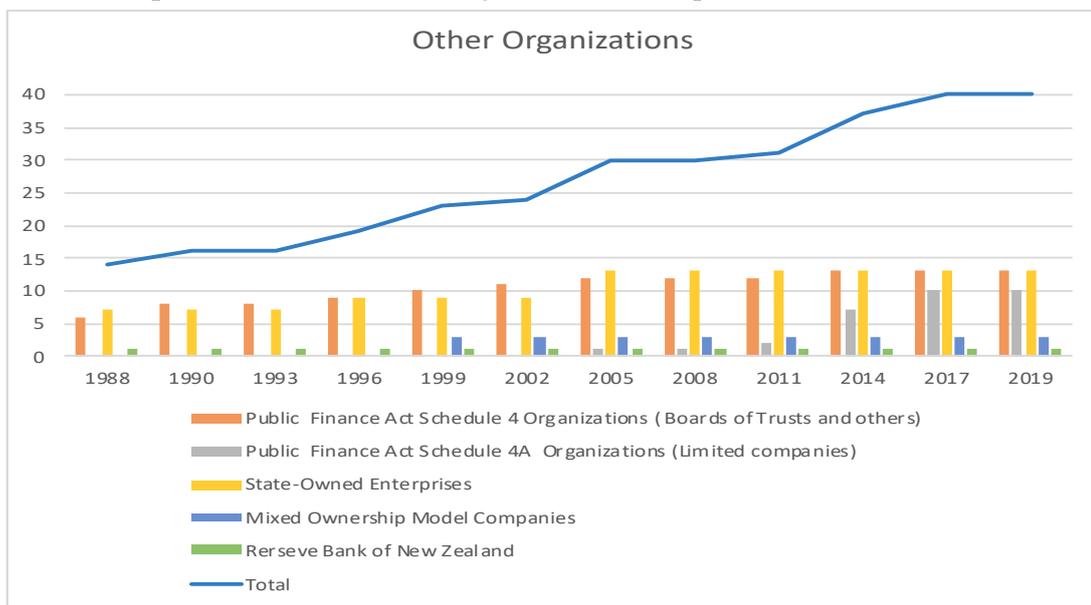
Comparatively, those trajectories show that the structure at arm's length of the central government in New Zealand has a more significant increase over the years. It is essential to stress that, in comparison to the public service, the arm's length structure can be more affected by political appointments

**Graphic 4 – Number of Crown Entities**



Data Source: Public Service Commission, 2019 and documental research, 2019.

**Graphic 5 – Number of Other organizations in the public sector – New Zealand**

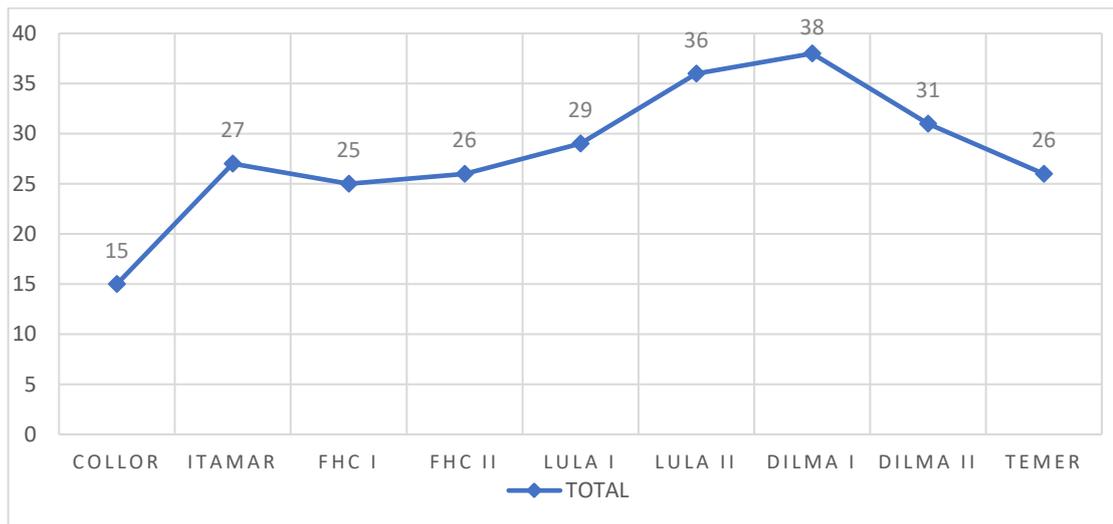


Data Source: Public Service Commission, 2019 and documental research, 2019.

Although recognizing that the current State Sector act has been positive in increasing the efficiency and responsiveness of individual departments, the State Services Commission indicates that some of its issues are related to the fragmentation of a previously unified Public Service as it can be observed from the data above.

The Brazil Bureaucracy is either occupied by selections and objective exams or discretionary appointments (LOPEZ, 2015, p. 11). According to the Federal Constitution of 1988, all discretionary appointments for the executive branch positions are a prerogative of the president as chief of the executive branch. Therefore, the party of the president has a valuable resource in the bargaining process. Nevertheless, it is necessary to note that the government of the day is free to make appointments based on technical criteria instead of political ones, even for ministers' positions, which is not the case in New Zealand, as described before.

**Graphic 6** – Number of organizations at Brazil's Direct Administration by governments (Similar to the concept of Public Services in New Zealand)

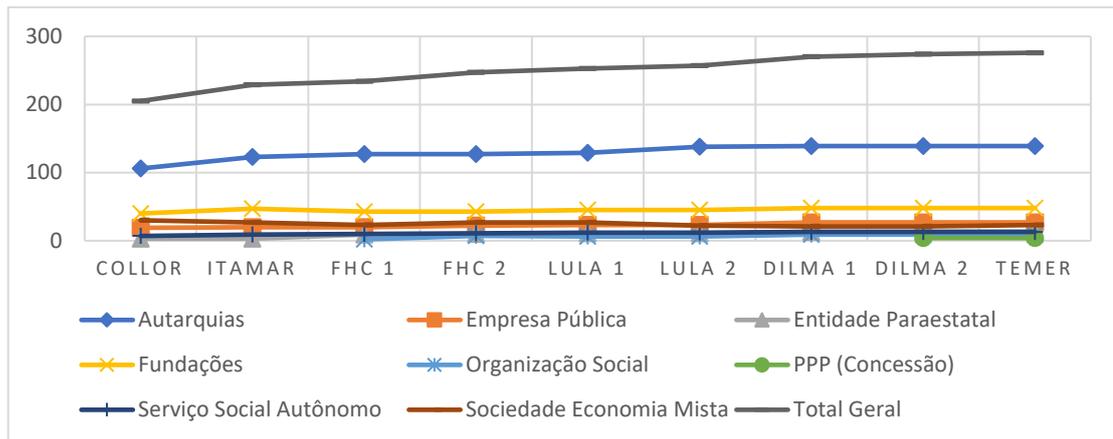


Source: Ipea database, 2017 and BARBOSA; POMPEU, 2017.

From graphic 6, it is possible to see a continuous growth line in the direct administration from 1996 until 2014 and a downward movement from 2012 to 2018 (From Dilma I to Temer's government). Moreover, this decrease follows a decrease in the number of parties in the government coalition (see Graphic 2). Besides that, as pointed by Barbosa and Pompeu (2017), this reduction was made by merging two or more ministries or departments and mainly preserving its original structures and hierarchical positions under the resultant ministry. This type of reduction suggests that the decrease focused more on reducing the number of ministers than the government machinery itself.

This Downward movement on the direct administration also indicates that the changes are not directly related to an increase in population, considering the continuous growth of the Brazilian population in this same period.

**Graphic 7** – Number of organizations at Brazil’s Indirect Administration (Organizations at arm’s length - Similar to The concept of Crown entities in New Zealand)



Source: Ipea database, 2019.

By comparison from a qualitative point of view, the common point between New Zealand and Brazil’s case is that political appointment still is an open possibility for the arm’s length entities. Meanwhile, for the core public service, both countries are different. The executive branch in Brazil is subject to political appointment on its top hierarchical levels. At the same time, New Zealand public service is apparently out of influence by political appointments.

In addition to this observation, the quantitative data demonstrate that the structures subject to the political appointment have shown a considerably increased fragmentation in both cases. In contrast, the New Zealand public service (direct administration), which is supposedly free of political appointment, presents a tendency for stability in its size. This stability also signalizes and reinforces that government apparatus size is not directly related to population size, taking into account that the New Zealand population has been increased in the same period.

These findings corroborate the ones showed by Borges and Barbosa (2019), which presents a strong correlation between increases in government coalitions sizes and more fragmentation of the public sector. Furthermore, by contrast, these finds make clear that the correlation between the increase of fragmentation on coalitions and the increase of structures in the public sector is more substantial in the presence of opportunities for political appointments.

**Table 2** – Correlations between the number of political parties in the coalition and number of organizations

<b>NZ</b>	<b>Number of Parties in coalition (<math>r_s</math>)</b>		<b>BRAZIL</b>	<b>Number of Parties in coalition (<math>r_s</math>)</b>	
Public Services Organizations	0.835	0,01	Direct Administration	0,815	0,01
Crown Entities and other organizations (at arm's Length)	0.886	0,01	Organizations at the Indirect Administration (at arm's length)	0.738	0,05
Total of Organizations (including Public Services and Crow entities)	0.901	0,01	Total of organizations (including Direct and Indirect Administration)	0,863	0,01

Source: Elaborated by the author, 2019.

According to table 2, all correlation tests have shown it is possible to reject the null hypothesis in all cases. All of them have  $r$  of spearman above 0.6 and Significance beneath 0.5. These findings suggest that the more fragmented the government coalitions become; likewise, the structure of the public administration increases, becoming more fragmented to make room for necessary appointments. It reinforces the statements of March and Olsen (1983) about parties seeking access, representation, control, and policy benefits. However, this does not necessarily mean that it is all about pursuing the public interest. It means there is a positive correlation between the number of parties in coalitions and the number of organizations.

Additionally, the contrast between the public sector and crown entities shows that the strongest correlation is related to the number of political parties in the coalition and the number of crown entities in New Zealand's case. One possible reason for that is that only the crown entities could be subject to political appointments. As it was previously explained, the States Services act from 1988 determines that all ministers must be members of the parliament. Right below them, at the public service, all Chiefs Executives must be selected by the states services commission and work under a temporary contract. Consequently, political parties have less incentive to seek control over the public services than the crown entities and their resources.

Conversely, in Brazil's case, the correlations show that the strongest correlation is related to the number of political parties in the coalition and the number of organizations at the direct administration. It suggests that the political system tends to expand the structure of the executive branch, where it can better obtain more political control over the public administration, considering that both the direct and indirect administration are subject to political appointments.

These findings strongly reinforce the idea that the structure of public administration is more likely to be a matter of influences of the political system seeking more control over the public administration than a technical response to environmental changes, as Ryu et al. (2019) has also claimed.

## Conclusion Remarks

The Analysis shows that despite times of economic crises, the state sector at the national level in both countries has increased following the increase of political parties in government coalitions.

Even in different political systems and social-economic contexts, government coalitions seem to affect the executive branch structure in the same way. From the data cases, increases in fragmentation of coalitions are followed by an increase in the number of public sector organizations, which means increasingly fragmented government machinery. Moreover, during a fiscal crisis, which reasonably would suggest a trajectory of decrease in the public sector structure and action, contradictorily, this same behavior was also observed.

In regard to 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 can claim that after the New Public Management reforms the public sector became more fragmented, it is essential to highlight that this fragmentation mostly happened where the political appointments stay as an option, as the public services in New Zealand have 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

- ABRANCHES, S. H. H. D. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados** – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, V. 31, n.1, p.1-39, 1988.
- BARBOSA, S. C. T. A Organização da administração Pública e suas implicações sobre a implementação de políticas públicas: o poder executivo federal *in* ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; De FARIA, C. A. P. **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019.
- BARBOSA, S. C. T.; BORGES, J.; SILVA, N. À Espera de transformações: estrutura do Poder Executivo federal em perspectiva comparada (1995-2018) *in* CAVALCANTE, P. L. C. O.; SILVA, M. S. O. Orgs. **Reformas do estado no Brasil**: trajetórias, inovações e desafios, Brasília: Ipea, 2020.
- BARBOSA, S. C. T.; POMPEU, J. C. Trajetória recente da organização do governo federal. **Boletim de Análise Político-Institucional**, 12. Brasília: Ipea, p.13-20, 2017.
- BORGES, J. S.; BARBOSA, S. C. T. Ministérios como 'barganha': coalizão de governo e organização do Poder Executivo. **Revista do Serviço Público**, Brasília: Enap, v. 70, n.2, p. 267-296, 2019.
- BOSTON, J. Government formation in New Zealand under MMP: Theory and practice. **Political Science**, v. 63, n. 1, p. 79-105, 2011.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Deputados: bancadas na posse. Available in:

<https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-na-posse>. Accessed in Dez. 2019

CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F. From conflict to coordination: Perspectives on the study of executive-legislative relations. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 1, n. 1, p. 38-53, 2010.

DAVIS, G. et al. What drives machinery of government change? Australia, Canada and the United Kingdom, 1950–1997. **Public Administration**, v. 77, n. 1, p. 7-50, 1999.

DODD, L. C. **Coalitions in parliamentary government**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976.

ELECTIONS RESULTS, Available in: <https://www.electionresults.govt.nz/>. Accessed in Dez, 2019.

GREGORY, R. Theoretical faith and practical works: de-autonomizing and joining-up in the New Zealand state sector. **Autonomy and regulation: Coping with agencies in the modern state**, p. 137-161, 2006.

HUMPHREYS, M. Coalitions. **Annual Review of Political Science**, v. 11, p. 351-386, 2008.

JENSEN, K.; SCOTT, R.; SLOCOMBE, L.; BOYD, R.; COWEY, L. (2014). **The management and organizational challenges of more joined-up government: New Zealand's Better Public Services reforms**. Wellington: New Zealand Government, 2015.

LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. "Effective" Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. **Comparative Political Studies**, v. 12, n.1, p. 3–27, 1979.  
<https://doi.org/10.1177/001041407901200101>

LÆGREID, P. Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms, edited by Tom Christensen, Routledge, 2017. **ProQuest Ebook Central**, Available in: <https://ebookcentral.proquest.com/lib/canterbury/detail.action?docID=429613>.

LAVER, M.; SHEPSLE, K. A. **Making and breaking governments: Cabinets and legislatures in parliamentary democracies**. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1996.

LÖFGREN, K.; MACAULAY, M.; BERMAN, E.; PLIMMER, G. Expectations, trust, and 'No surprises': Perceptions of autonomy in New Zealand crown entities. **Australian Journal of Public Administration**, v. 77, n. 4, p. 672-684, 2018. DOI:10.1111/1467-8500.12305

LOPEZ, F. G. (Org.) **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015.

MALONE, R. The Executive Branch. In HAYWARD, J. (Ed.). **New Zealand government and politics**. OUP Australia and New Zealand, 2015.

MARCH, J.; OLSON, J. Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government. **American Political Science Review**, v. 77, n.2, p. 281-296, 1983.  
DOI:10.2307/1958916

MULGAN, R. G.; AIMER, P. **Politics in New Zealand** (3rd ed.). Auckland, NZ: Auckland University Press, 2004

NAGEL, J. H. Evaluating democracy in New Zealand under MMP. **Policy Quarterly**, v. 8, n. 2, 2012.

PALMER, G. W.; PALMER, M. **Bridled power: New Zealand government under MMP**. Oxford University Press, USA, 1997.

PARLIAMENT, Available in: <https://www.parliament.nz>, Accessed in Dez. 2019.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform: A comparative analysis: New public management, governance, and the neo-Weberian state** (3rd ed.). New York; Oxford: Oxford University Press, 2011.

PUBLIC SERVICE COMMISSION, Available in: <https://www.publicservice.govt.nz/our-work/state->

sector-organisations/ . Accessed in: Dez, 2019.

RINGER, J. B. **An introduction to New Zealand government:** A guide to finding out about government in new Zealand, its institutions, structures, and activities. Christchurch, NZ: Hazard Press, 1991.

RYU, L.; MOON, M. J.; YANG, J. The politics of government reorganizations: Evidence from 30 OECD countries, 1980–2014. **Governance**, v. 33, n. 4, p. 935-951, 2019.

SCOTT, G. C. **Public management in New Zealand:** Lessons and challenges. New Zealand Business Roundtable. Wellington, 2001.

SILVA, N.; BARBOSA, S. C. T. Trajetória da ocupação partidária nos setores temáticos da estrutura do Poder Executivo (1986-2016). **Texto para Discussão**, Brasília: Ipea, n. 2453, 2019.

STATES SERVICES COMMISSION .**100 Years of Public Service**, 2013. Available in:

<https://ssc.govt.nz/resources/public-service-centenary/?e596=4278-chapter-8-age-of-reform-1984-1998> .

STRØM, K. **Minority government and majority rule**. Cambridge [England]; New York: Cambridge University Press, 1990.

SHUGART, M. S.; 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. **Mixed-member electoral systems in constitutional context:** Taiwan, Japan, and beyond. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2016. DOI:10.3998/mpub.8084028

WOOD, G. A.; RUDD, C. **The politics and government of New Zealand:** *Robust, innovative, and challenged*. Dunedin, NZ: University of Otago Press, 2004.

Artigo submetido em: 2021-07-28

Artigo rerepresentado em: 2021-09-02

Artigo aceito em: 2021-09-13



## O PODER DOS “CABEÇAS DO CONGRESSO”: A AMBIÇÃO POLÍTICA E AS CHANCES ELEITORAIS DOS PREMIADOS DO DIAP

### THE POWER OF “HEADS OF CONGRESS”: STUDY ON POLITICAL AMBITIONS AND ELECTORAL CHANCES OF DIAP’S AWARDS

### EL PODER DE LOS "CABEZAS DEL CONGRESO": ESTUDIO SOBRE LA AMBICIÓN POLÍTICA Y LAS CHANCES ELECTORALES DE LOS PREMIADOS DEL DIAP

Nilton Sainz<sup>1</sup>  
Adriano Codato<sup>2</sup>  
Gabryela Gabriel<sup>3</sup>  
Victor Miranda<sup>4</sup>

**Resumo:** O artigo analisa os deputados federais brasileiros eleitos em 2014 com foco nos “Cabeças do Congresso”, isto é, naqueles parlamentares indicados pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) como os mais atuantes na 55ª legislatura (2015-2018). Considerando o mapeamento elaborado pelo DIAP como um indicador indireto de relevância e de influência no Legislativo, este estudo investiga primeiramente a relação entre ser ou não ser um “Cabeça” do Congresso Nacional e a ambição política do deputado (se progressiva, estática ou regressiva) e, em seguida, se esse maior capital político se traduz em vantagens competitivas nas disputas eleitorais subsequentes (2016, 2018 e 2020). Testes de independência Qui-Quadrado mostraram que há associação entre tipo de ambição e capital político nas eleições gerais de 2018 ( $p < 0,001$ ) e municipais de 2020 ( $p < 0,031$ ), mas não nas eleições municipais em 2016 ( $p < 0,450$ ). Os testes de risco relativo e razão de chance revelaram que não há efeito positivo entre ser classificado como uma liderança política do Congresso Nacional e bom desempenho eleitoral para o grupo estudado.

**Palavra-chave:** Ambição Política; Sucesso Eleitoral; Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar; Câmara dos Deputados; Poder Legislativo.

**Abstract:** The paper analyzes brazilian federal deputies elected in 2014 and rewarded as "Heads" of Congress, i.e., those congressmen indicated by the Intersyndical Department of Parliamentary Assistance (DIAP) as the most active in the 55th legislature in Brazil (2015-2018). Considering DIAP's awards as an indirect indicator of relevance and influence in the Legislature, this study investigates the relationship between being or not a "Head" of the National Congress and the political ambition of the deputy (whether progressive, static or regressive) and then if this political capital becomes into competitive advantages in subsequent electoral contests (2016, 2018 and 2020). Chi-square independence tests showed that there is an association between ambition type and political capital in the 2018 general election ( $p < 0.001$ ) and 2020 municipal election ( $p < 0.031$ ), but not in the 2016 municipal election ( $p < 0.450$ ). Relative risk and odds ratio tests revealed that there is no positive effect between being classified as a congressional political leader and good electoral performance for the group under analysis.

---

<sup>1</sup> Doutorando em Ciência Política, Universidade Federal do Paraná, bolsista CAPES. Email: sainznilton@gmail.com

<sup>2</sup> Professor de Ciência Política, Universidade Federal do Paraná, pesquisador do CNPq. E-mail: adriano@ufpr.br

<sup>3</sup> Mestranda em Ciência Política, Universidade Federal do Paraná. Email: gabryelasantos@hotmail.com

<sup>4</sup> Professor de Ciências Sociais da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e pesquisador do Leibniz Institute for the Social Science. E-mail: victor.miranda@ufms

**Keywords:** Political Ambition; Electoral Success; Political Capital; Chamber of Deputies; Legislative Branch.

**Resumen:** El artículo analiza los diputados federales brasileños electos en 2014 con el enfoque en los “Cabezas del Congreso”, o sea, en los parlamentares indicados por el Departamento Intersindical de Asesoría Parlamentaria (DIAP) como los más actuantes en la 55ª legislatura (2015-2018). Considerando el mapeo elaborado por el DIAP como un indicador indirecto de relevancia y de influencia en el Legislativo, dicho estudio investiga primeramente la relación entre ser o no ser un “Cabeza” del Congreso Nacional y la ambición política del diputado (si es progresiva, estática o regresiva) y, mas allá, si este mayor capital político se traduce en ventajas competitivas en las disputas electorales subsecuentes (2016, 2018 y 2020). Test de independencia Qui-cuadrado mostraron que hay asociación entre el tipo de ambición y el capital político en las elecciones generales de 2018 ( $p < 0,001$ ) y municipales de 2020 ( $p < 0,031$ ), pero no en las elecciones municipales de 2016 ( $p < 0,450$ ). Los tests de riesgo relativo y la razón de posibilidades revelaron que no hay efecto positivo entre ser clasificado como un liderazgo político del Congreso Nacional y buen desempeño electoral para el grupo estudiado.

**Palabras clave:** Ambición Política; Éxito Electoral; "Cabeza del Congreso"; DIAP; Poder Legislativo.

## 1 Introdução

Parlamentares que buscam reeleger-se estão sempre empenhados em comunicar suas iniciativas orçamentárias e conquistas de benefícios a seus eleitores (MAYHEW, 1974). Diante das incertezas da carreira política, é desejável, para o parlamentar que ambiciona manter-se no cargo, promover sua atuação não somente pelos benefícios materiais que pode levar à sua base eleitoral, mas também através da divulgação de premiações e distinções que aumentam seu capital político. No Brasil, sabe-se que o comportamento regular dos parlamentares é pela reeleição (PEREIRA; RENNÓ, 2001, 2007). Ao mesmo tempo, o carreirismo político é complexo. 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, tanto no Legislativo como no Executivo, para sobreviver eleitoralmente (BORCHERT, 2011; CORRÊA, 2016; LIMA, Iana Alves de, 2017; PEGURIER, 2009; PINTO, 2012; SANTOS, 1999; SANTOS; PEGURIER, 2011)

Este artigo busca compreender a relação entre ser classificado pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) como parlamentar influente e atuante (“Cabeça do Congresso”) e suas ambições e chances políticas futuras. Analisamos as pretensões eleitorais dos deputados federais eleitos em 2014 para a 55ª legislatura (2015-2018) e comparamos aqueles não classificados como deputados de destaque com os classificados pelo DIAP. A ideia aqui é saber se o fato de ser um parlamentar com maior status e/ou grande protagonismo está associado ou não a benefícios eleitorais em disputas subsecuentes. Especificamente, pretendemos responder se as assimetrias de poder dentro da Câmara dos Deputados, medidas através da distinção feita pelo DIAP, podem ser associadas às estratégias de carreira (ambições) e aos desfechos eleitorais (sucessos ou insucessos) desses parlamentares.

Desde 1983, o DIAP é considerado referência no monitoramento do perfil e das ações da elite parlamentar. O Departamento publica desde 1994 o relatório “*Os Cabeças*” do Congresso Nacional. Em todas as legislaturas (em 2021 estamos na 28ª edição), são monitoradas as escolhas

para comissões, cargos de lideranças partidárias e posições nas mesas diretoras na Câmara e no Senado que permitem destacar os 100 legisladores mais influentes do ano. Para fornecer informações aos movimentos sociais sobre quem são os atores mais atuantes e importantes, o relatório identifica e classifica os operadores chave do processo legislativo a partir de critérios posicionais, reputacionais e decisoriais (DIAP, 2020)<sup>5</sup>.

O Departamento classifica como “Cabeças do Congresso”, os deputados federais e os senadores que possuem certas habilidades que os distinguem de seus pares. Os protagonistas do processo legislativo<sup>6</sup> se destacam por serem hábeis na condução de debates e negociações, na leitura da realidade política e na elaboração e repercussão de suas propostas. Trata-se do parlamentar que “isoladamente ou em conjunto com outras forças, é capaz de criar seu papel e o contexto para desempenhá-lo” (DIAP, 2020, p. 10).

Diante disso, utilizamos esse mapeamento classificatório como *proxy* de “capital político” para separar e hierarquizar os 513 deputados que serviram entre fevereiro de 2015 e fevereiro de 2019. Por capital político entendemos a capacidade que um ator tem de organizar e influenciar o processo legislativo, formular iniciativas, intervir no debate público e formular pactos políticos. Isso permite destacar-se dos demais.

O estudo pretende testar duas hipóteses:

**H1:** *Quanto maior o capital político (medido pela classificação “Cabeças do Congresso” do DIAP), maiores serão as ambições políticas dos parlamentares.*

**H2:** *O fato do parlamentar ser considerado um “Cabeça do Congresso”, pelo DIAP, indica melhores chances políticas de sucesso eleitoral em eleições subsequentes.*

O artigo está estruturado em quatro seções: a seguir, fazemos uma breve revisão sobre os estudos de ambição política na literatura e sobre ambição no Legislativo brasileiro (seção 2); na seção 3, listamos os métodos e procedimentos de teste de hipóteses e descrevemos as variáveis e fontes dos dados; na seção 4 apresentamos os resultados e discutimos as evidências encontradas; nas conclusões, retomamos as duas hipóteses formuladas para verificar se elas podem ou não ser verificadas.

## 2 Ambição política

Escolhas de carreira são uma das dimensões em análise sobre a classe política. Elas vão além da lógica individual, permitindo, através desse tipo de evidência, uma análise mais ampla

---

<sup>5</sup> O DIAP adota critérios qualitativos e quantitativos na classificação e definição dos nomes que lideram o processo legislativo. O método posicional, caracterizado pelo vínculo formal ou posto hierárquico ocupado pelo parlamentar na estrutura da Câmara dos Deputados; o reputacional, que considera a percepção que deputados e senadores, assessores, jornalistas, cientistas e analistas políticos têm sobre esses políticos; e o decisoriais, que estima a capacidade de liderar e influenciar efetivamente as atividades legislativas.

<sup>6</sup> “É entendido como algo além dos procedimentos formais de elaboração, apresentação e deliberação de leis no âmbito do Poder Legislativo. Ele, neste particular, precede e extrapola essas fases da tomada de decisão no rito de tramitação do Congresso Nacional para alcançar a influência da sociedade, das organizações e dos demais poderes interessados na formulação e conclusão das negociações que antecedem a institucionalização das leis” (DIAP, 2020, p. 10 nota 1).

do universo político. Para Schlesinger (1966), movimentos entre cargos eletivos permitem até mesmo descrever o arranjo de sistemas políticos específicos. São tanto as regras como as estruturas de oportunidades de um dado sistema político que possibilitam ou conduzem as carreiras políticas.

Em sua investigação sobre governadores e senadores norte-americanos, Schlesinger (1966) percebeu a existência de padrões nas movimentações entre os cargos nos Estados Unidos. Devido à hierarquia bem estabelecida de posições políticas e a estrutura de oportunidades desse sistema de cargos, as movimentações entre eles tendiam a ser unidirecionais e previsíveis. Assim é possível identificar quatro tipos de ambição política. A ambição progressiva marca aquelas escolhas de carreira que representam movimentos para cima, como ir do legislativo municipal para o legislativo estadual e do estadual para o federal. A ambição regressiva é o oposto da progressiva. A ambição estática representa o desejo de reeleger-se, ou seja, permanecer no cargo que ocupa. Já ambição discreta significa desistência da competição política após o mandato.

A partir dessa investigação pioneira, diversos estudos importantes sobre o tema surgiram ao longo dos anos 1970 (BLACK, 1972; MAYHEW, 1974; ROHDE, 1979). Para Mayhew (1974), por exemplo, os parlamentares são orientados pelo objetivo da reeleição e isso é determinante para entender seus comportamentos dentro do Poder Legislativo. Considerando as carreiras longevas no Legislativo norte-americano, Mayhew argumenta, com base na ideia de conexão eleitoral, que os parlamentares motivados pela reeleição buscam estratégias como realocação de recursos, tomada de decisões e *marketing* com a finalidade de manterem-se sempre conectados a seus eleitorados.

A análise do desempenho parlamentar atrelado aos aspectos de institucionalização ganha fôlego a partir dos anos 1980 (COOPER; BRADY, 1981). Fiorina (1989) dedicou-se a compreender as transformações relacionadas à institucionalização das carreiras legislativas nos Estados Unidos observando a profissionalização de congressistas interessados na reeleição.

Analisando a literatura que relaciona ambição política e conexão eleitoral, Carson e Jenkins (2011) argumentaram que o enfraquecimento dos partidos políticos torna a teoria de Mayhew (1974) mais aplicável ao período contemporâneo, onde congressistas usufruem, em parte, de maior independência e autossuficiência na competição política. A criação de estruturas institucionais nos Legislativos (como cargos de comissões ou subcomissões, posições de relatorias etc.) também ajudam a condicionar as carreiras, visto que os legisladores, ao assumirem posições mais importantes, se tornam mais profissionais e esse carreirismo aumenta as chances de reeleição.

Acerca da institucionalização de carreiras no poder Legislativo norte-americano, Hibbing (1991) demonstra que parlamentares com maior experiência em número de mandatos (*seniority*) tornam-se mais operantes no processo legislativo, o que permite conquistar cargos de destaque na instituição. Ele demonstra que a carreira no congresso americano passava por uma fase de

especialização por parte dos seus membros e uma nítida capacidade de desempenho eleitoral desses *incumbents*, que eram mais ágeis na aprendizagem das normas legislativas, não sendo esse, porém, um fenômeno generalizável a todos os contextos nacionais (OPELLO, 1986).

Ao investigar os potenciais ganhos da profissionalização política no momento da reeleição Berry e seus colaboradores assinalam que legislaturas mais profissionalizadas e nível de profissionalismo político significam maiores probabilidades de reeleição, reduzindo os efeitos externos na competição legislativa (como pertencer ou não à coalizão governante). Para esses autores, legisladores profissionais buscam reduzir as incertezas eleitorais através dos recursos disponíveis em uma legislatura (BERRY; BERKMAN; SCHNEIDERMAN, 2000).

Na literatura sobre o caso brasileiro, Samuels (2003) diagnosticou, no início do atual ciclo democrático, alto índice de renovação na Câmara dos Deputados aliado a baixa capacidade de consolidação das carreiras políticas. Foram analisados os custos e benefícios nas escolhas feitas pelos deputados e o padrão na Câmara dos Deputados seria a ambição progressiva rumo a cargos do Executivo estadual (governador) e municipal (prefeito), onde há mais recursos e maior poder decisório. Nesse sentido, a reeleição ao cargo de deputado federal não é prioridade para aqueles parlamentares com mais prestígio e influência na Casa, pois eles possuiriam, justamente, mais recursos ou capital político para tentar cargos mais elevados.

O baixo poder de retenção de carreiras na Câmara dos Deputados (SAMUELS, 2003) passa então a orientar a agenda de pesquisa no país. Anteriormente, Santos (1999) já havia argumentado que uma das causas para explicar a baixa institucionalização da Câmara dos Deputados brasileira foi o regime ditatorial-militar. Ele enfraqueceu o poder decisório dos Legislativos e o próprio sistema político brasileiro também incentivava a alta circulação da classe política entre postos eletivos, causando um efeito “zigue-zague” de um cargo a outro, pois os atores buscavam reduzir os custos e riscos eleitorais da profissão política, permitindo, em especial para aqueles que estavam em final de mandatos ou ameaçados por possíveis derrotas, optar por novas posições (SANTOS, 1999).

Leoni, Pereira e Rennó (2003) contrariaram a tese de Samuels (2003) argumentando que parlamentares considerados fracos ou de pouco prestígio na Câmara dos Deputados não optavam pela reeleição, mas sim pela ambição regressiva, tentando cargos menores na hierarquia política e, ao menos em teoria, mais fáceis de serem obtidos. Além disso, os autores descobriram um percentual elevado de parlamentares federais que buscavam a reeleição. A aposta em cargos mais altos (ambiçao progressiva) só era feita quando esses avaliavam possuir boas chances de sucesso eleitoral.

Pereira e Rennó (2001) contribuem para entender os determinantes a lógica embutida nos cálculos da reeleição na Câmara dos Deputados. A estratégia principal é acessar recursos e distribuí-los, visando beneficiar interesses de localidades específicas no nível local, visto que há uma parcela de parlamentares orientados para agendas mais amplas, de temas nacionais, que não

tiram proveito disso. Existiria uma desconexão entre atuação parlamentar e sucesso eleitoral, exceto para aqueles que levassem benefícios para suas bases. Pereira e Rennó (2013) relataram que a taxa de reeleição para a Câmara dos Deputados girou, entre 1998 e 2010, acima de 70%, sendo essa a escolha principal e mais vantajosa dos incumbentes, o que já vinha sendo confirmado por investigações anteriores (SANTOS; PEGURIER, 2011). Segundo Pereira e Rennó, os parlamentares brasileiros estão dispostos a tentar a reeleição devido à maior possibilidade de sucesso eleitoral, e não devido ao poder potencialmente acumulado pelo cargo. Essas vantagens identificadas para os incumbentes seguem sendo reforçadas em investigações mais recentes (SILVA-JÚNIOR et al., 2019).

Achados importantes como os de Santana (2008), Borchert (2009, 2011) e Santos e Pegurier (2011) enfatizaram a alta circulação dos parlamentares em cargos eletivos. Santana (2008) chama essa alternância entre cargos do Legislativo e Executivo de “ambição dinâmica”, nem objetivo, nem direção previsível da carreira política no país. Santos (2010) e Santos e Pegurier (2011) enfatizaram a alta competitividade do sistema político brasileiro e destacaram a importância da Câmara dos Deputados na carreira política.

Considerando o sistema político brasileiro como um *multi-level system*, Borchert analisa os padrões de carreira política através das velocidades dos movimentos de carreiras (frequências), da direção dos movimentos (postos políticos) e das interações institucionais (níveis de governo). Para Borchert (2009), o sistema político brasileiro possui um padrão integrado de carreira, o que na prática significa não haver uma hierarquia bem definida de postos políticos eletivos e uma única direção para os movimentos, resultando em alta frequência de candidaturas. Uma das razões disso é alta incerteza eleitoral, somado ao alto número de cargos atrativos e com regras que possibilitam disputar um cargo sem perder o mandato de outro em eleições não simultâneas (para o Executivo municipal e o Legislativo federal, por exemplo).

Estudos mais recentes consideraram as peculiaridades do sistema multinível brasileiro. Lima (2017) trouxe evidências da alta frequência de movimentos de carreira entre 1995 e 2015, sem uma única direção ou em busca de um espaço de poder específico. Além disso, a investigação apontou uma alta taxa de indivíduos que retornam à Câmara dos Deputados após a passagem por outros cargos, sinalizando a adequação da descrição das trajetórias como um movimento de tipo “zigue-zague”. Além disso, há que se considerar na equação as variações nos padrões de carreira de acordo com a competitividade de cada estado da federação e o tamanho das votações obtidas. Candidatos mais bem votados possuem maiores probabilidades de buscarem cargos mais altos ou reeleição (COSTA, 2018).

Em outra contribuição recente, Corrêa (2016) investigou a sobrevivência eleitoral dos deputados estaduais brasileiros. Segundo o autor, são fortes as evidências que comprovam que as conexões eleitorais dos deputados agenciam antecipadamente as escolhas de carreiras disponíveis na estrutura de oportunidades. A tipologia proposta por Corrêa (2016) para os padrões espaciais

de voto acaba contribuindo para a compreender a conexão entre os tipos de ambições políticas e os redutos eleitorais disponíveis para os legisladores.

Em relação à alta circulação entre cargos e à possibilidade de deputados federais lançarem candidaturas no meio dos mandatos, Pinto (2012) revelou que entre 1992 e 2008 uma média de aproximadamente 20% dos deputados federais lançavam candidaturas às prefeituras no meio do mandato legislativo, obtendo uma média de sucesso de 24%. Ainda em relação à candidatura na metade dos mandatos, Graça e Souza (2014) trazem evidências de que deputados que disputam eleições municipais possuem melhores resultados em reeleições para a Câmara dos Deputados, possivelmente porque entrar nessas corridas é uma forma de aumentar a visibilidade dos parlamentares.

Analisando o desempenho de deputados federais paulistas entre 1991 e 2011, Mancuso e colaboradores (2013) fizeram um acréscimo importante a esse debate. Eles demonstraram que capital eleitoral e valores reputacionais estão atrelados aos determinantes de escolhas de carreiras e favorecem a reeleição dos parlamentares. Também consideraram os deputados “Cabeças” do Congresso e evidenciaram, para o caso paulista, que aqueles considerados influentes no relatório do DIAP, com votações expressivas em eleições anteriores e fidelidade aos seus partidos, são mais bem-sucedidos nas tentativas de reeleição.

Ainda contribuindo para esse debate no Brasil, Lima et al. (2018) sugeriram que parlamentares ambiciosos possuem similaridades com os demais em termos de profissionalização política, considerando experiência, cargos e tempo no partido. Entretanto, a pequena amostragem (142 casos) para apenas uma legislatura não permite conclusões definitivas acerca desse assunto.

Com isso, compreendemos que na literatura a experiência e especialização no Legislativo constituem partes fundamentais da carreira legislativa. Junto a isso, os modos de atuação e a conexão eleitoral com as bases também completam esse conjunto de circunstâncias. No caso brasileiro, ficam nítidos alguns desses aspectos, como tendências e estratégias que visam a ambição estática. Entretanto, particularidades acerca do peso de fatores reputacionais, como ser uma liderança de destaque no próprio Legislativo, ainda não foram testados suficientemente.

### **3 Delineamento da pesquisa, materiais e método**

Através do banco de dados de Deputados Federais de 1998-2018 do Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil, selecionamos os eleitos em 2014 para 55ª legislatura. Por meio dos documentos *Os “Cabeças” do Congresso Nacional: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes* do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar publicados entre 2015-2018, mapeamos os parlamentares destacados durante a legislatura 2015-2019. Por fim, consultando os bancos de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) realizamos a coleta das escolhas de carreiras dos deputados federais eleitos em 2014, assim como seus respectivos resultados eleitorais (eleito/não eleito) em cada competição disputada em 2016

(municipal), 2018 (nacional) e 2020 (municipal). Na Tabela 1, apresentamos o universo da investigação.

**Tabela 1**— Universo e número de observações em análise da 55ª. legislatura (2015-2019)

<b>Número de deputados eleitos em 2014</b>	<b>Número de deputados premiados pelo DIAP (2015-2018)</b>	<b>Número de observações de escolhas de carreiras e sucesso eleitoral (eleições de 2016, 2018, 2020)</b>
513	87	1.539

Fonte: Elaborado pelos autores com base em banco de dados do Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (2018), DIAP (2015, 2016, 2017, 2018) e TSE (eleições 2016, 2018, 2020).

No Quadro 1, apresentamos o conjunto de variáveis e uma breve descrição do modelo de análise.

**Quadro 1** - Variáveis selecionadas no modelo

<b>variável no modelo</b>	<b>variável</b>	<b>categorias e medidas</b>	<b>tipo/descrição</b>
independente	premiado DIAP	sim/não	variável categórica nominal: número de deputados premiados ou não pelo DIAP durante a 55ª. legislatura
	quantidade de premiações na legislatura	não premiado (0 prêmios); pouco premiado (1 ou 2 prêmios); muito premiado (3 ou 4 prêmios)	variável categórica ordinal: classificação dos casos de acordo com o número de prêmios do DIAP recebidos pelos deputados durante a 55ª. legislatura
dependente	escolhas de carreira	vereador; prefeito interior; prefeito capital; vice-prefeito; deputado estadual; governador; vice-governador; deputado federal; senador; suplente de senador; presidente; vice-presidente	variável categórica nominal: registra os cargos políticos para os quais os deputados federais eleitos em 2014 concorreram em 2016, 2018 e 2020
	sucesso eleitoral	eleito/não eleito	variável categórica nominal: indica o desfecho dos eventos em 2016, 2018 e 2020
	tipo de ambição política	discreta; regressiva; estática; progressiva	variável categórica nominal: classifica os tipos de ambição política em função do nível do cargo pretendido na hierarquia de cargos políticos no Brasil

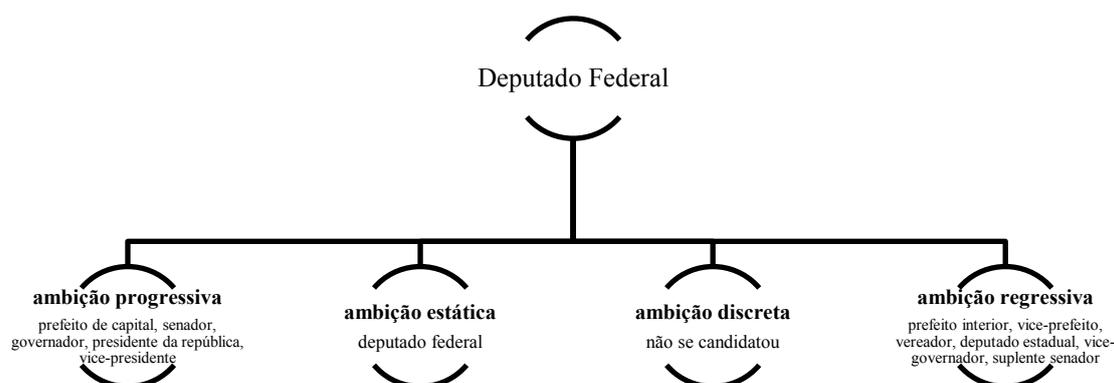
Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Duas variáveis do Quadro 1 precisam de explicações complementares. Para “quantidade de premiações na legislatura”, classificamos o universo de 513 deputados de acordo com o número de prêmios conquistados por cada um, 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 da hierarquia dos cargos eletivos no sistema político brasileiro (BORCHERT, 2009, 2011; MIGUEL, 2003), utilizamos uma lógica que leva em consideração o nível de governo e o poder político potencial do cargo para estruturar essa hierarquia, como demonstra a Figura 1.

**Figura 1** – Tipo de ambição política a partir do cargo de Deputado Federal de acordo com os movimentos de carreira



Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

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 será considerado como progressão de carreira em relação a Deputado Federal. Além disso, os cargos de primeiro escalão do Executivo estadual (governador) e municipal (quando capital de estado) também foram considerados como postos mais elevados, assim como no nível federal (presidente e vice-presidente da República). Cargos como suplência de senador, vice-governador e vice-prefeito, além do nível municipal no poder Legislativo ou Executivo de municípios do interior<sup>7</sup>, foram considerados como diminuição hierárquica em relação ao posto ocupado na Câmara dos Deputados (ambição regressiva).

Na seção seguinte, apresentamos os premiados e os movimentos de carreiras realizados pelos parlamentares analisados. Em um segundo momento, através do teste Qui-quadrado de independência testamos se há associação entre o capital político medido pelas premiações do DIAP e as ambições políticas apresentadas pelos parlamentares nas três eleições depois de 2014. Por fim, realizamos os cálculos de razão de chance e risco relativo, consideradas métricas que

<sup>7</sup> Sabe-se que municípios classificados como “interior” podem possuir um alto número de eleitores, população e poder decisório, o que foi ignorado por ora nessa investigação.

estimam as chances e probabilidades de desfechos entre grupos, observando se existe efeito entre ser um parlamentar premiado pelo DIAP e sucesso nas urnas. O *p-valor* para rejeição da hipótese nula é 0,05.

#### 4 Resultados e Discussão

##### 4.1 Escolhas de carreira e direção da ambição política

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 Cabeças do Congresso (DIAP) frequência percentual sobre 513

	frequência	percentual sobre 513
não premiados	426	83
premiados	87	17
pouco premiados (1-2)	40	7,8
muito premiados (3-4)	47	9,2

Fonte: Elaborado pelos autores com base em DIAP (2015, 2016, 2017, 2018).

Apenas 17% dos deputados da 55ª legislatura foram destacados pelo DIAP como “Cabeças”. A grande maioria dos parlamentares (83%) não foram considerados líderes com influência legislativa nesse período. 9,2% dos parlamentares receberam a premiação durante três ou quatro anos da legislatura, sendo classificados como “muito premiados”; 7,8% foram classificados como “Cabeças” em apenas um ou dois anos da legislatura, sendo “pouco premiados”.

Uma das formas de mensurar a importância do Legislativo para a classe política pode ser através das suas escolhas de carreiras. Na Tabela 3 apresentamos informações sobre a ambição política dos parlamentares da 55ª legislatura.

**Tabela 3** – Tipo de ambição política dos deputados federais eleitos em 2014 nas eleições subsequentes (2016, 2018, 2020)

variável	frequência	(%)	sucesso eleitoral	(%)
<b>Eleições municipais de 2016</b>	73	14,2	18	3,5
Ambição discreta	440	85,8		
Ambição regressiva	45	8,8	17	37,8
Ambição progressiva	28	5,5	1	3,6
<b>Eleições gerais de 2018</b>	454	88,5	270	52,6
Ambição discreta	59	11,5		

Ambição regressiva	26	5,1	12	46,2
Ambição estática	378	73,7	241	63,8
Ambição progressiva	50	9,7	17	34
<b>Eleições municipais de 2020</b>				
Ambição discreta	430	83,8		
Ambição regressiva	54	10,5	26	48,1
Ambição progressiva	29	5,7	5	17,2

Fonte: Elaborado pelos autores com base em TSE (2016, 2018, 2020).

Os dados de escolhas de carreira revelam alguns padrões. Nas eleições municipais (2016 e 2020) a escolha estratégica da maioria dos deputados federais é não disputar (mais de 80%). Em 2018, momento decisivo para a renovação dos mandatos dos eleitos em 2014, 88,5% dos parlamentares competem eleitoralmente.

Em 2016, 14,2% dos deputados federais escolhem arriscar uma candidatura no nível municipal, sendo que 8,8% demonstram ambição regressiva, alcançando sucesso eleitoral em 37,8% dessas candidaturas. Já 5,5% das candidaturas são classificadas como ambição progressiva, com sucesso eleitoral de 3,6%.

Nas eleições gerais de 2018, momento no qual se encerram os mandatos da 55ª legislatura, é perceptível a busca dos parlamentares pela manutenção da carreira, o que leva a apenas 11,5% do grupo analisado a não disputar eleição. Com isso, a ambição estática (reeleição) é registrada em 73,7% dos casos, com sucesso eleitoral relativamente alto, de 63,8%, números aproximados aos já identificados na literatura para outras disputas (PEREIRA; RENNÓ, 2013; SANTOS; PEGURIER, 2011). Diferentemente das eleições municipais, nas eleições gerais a ambição progressiva aparece em 9,7% das escolhas e 34% dos deputados têm sucesso. Já a ambição regressiva é registrada em 5,1% das decisões de carreira, alcançando sucesso eleitoral em 46,2% dos casos.

Nas eleições de 2020, a opção majoritária dos parlamentares é não competir (83,8%) e a ambição regressiva é 10,5% das escolhas de carreira, com sucesso eleitoral em quase metade dessas candidaturas (48,1%). Já ambição progressiva é registrada em 5,7% das escolhas, com sucesso eleitoral em 17,2%, indicando resultados superiores àqueles conquistados nas eleições de 2016, o que pode ser justificado pelo próprio final da legislatura encerrada em 2018, mas também pelas tentativas de reeleição daqueles vitoriosos em 2016.

É possível perceber diferentes dinâmicas em escolhas de carreiras quando os atores são confrontados com oportunidades em eleições gerais e municipais. Em eleições municipais, o sistema político oferece um leque de opções bem menor (prefeito, vice-prefeito e vereador) e isso pode significar um rebaixamento na carreira (por exemplo, deixar a Câmara dos Deputados para ocupar a vereança ou o Executivo de um município pouco representativo). Além disso, para

disputar um cargo do Executivo os deputados passam por uma eleição majoritária, sendo o sistema eleitoral um fator importante a ser considerado na competitividade e nas chances de sucesso.

Nas eleições gerais, além do incentivo institucional do final do mandato, o que na política pode ser sinônimo do “desemprego”, os 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 alternativas 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.

Os dados apresentados na Tabela 3 reforçam a constatação de que a principal escolha de carreira dos deputados federais é pela permanência na Câmara dos Deputados.

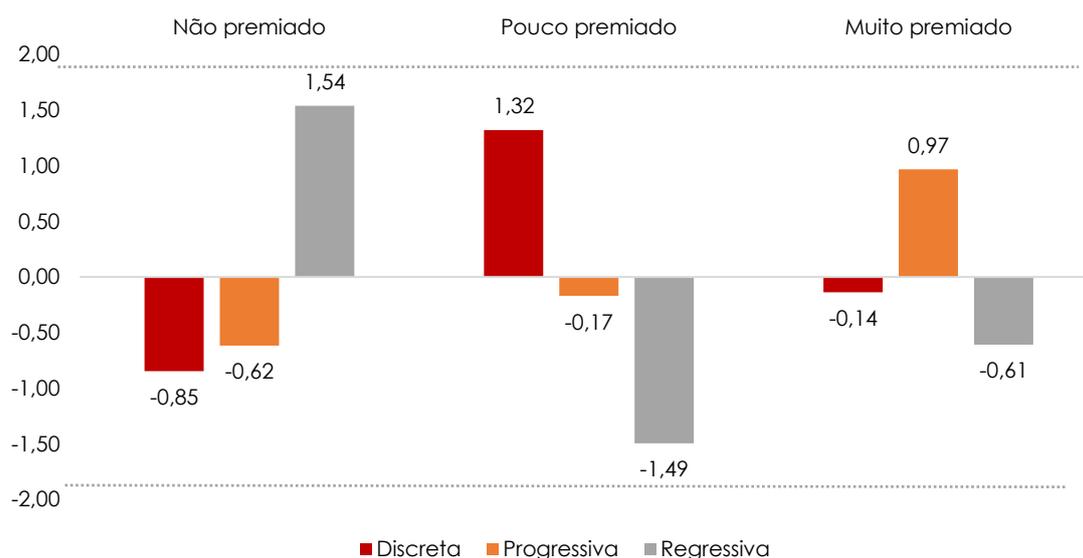
#### **4.2 Escolhas de carreira e capital político acumulado na legislatura**

Os Gráficos 1, 2 e 3 analisam o efeito das premiações do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar nas escolhas de carreira dos parlamentares federais e revelam se existe ou não associação entre a atuação destacada dos parlamentares no trabalho legislativo na Câmara dos Deputados e suas pretensões futuras na carreira política.

No Gráfico 1 observamos o resultado do teste de associação entre o capital político medido pela premiação do DIAP e as ambições políticas dos deputados em 2016.

Os valores são representados em resíduos padronizados ajustados. Resíduos padronizados são uma indicação de que os valores encontrados excedem os valores esperados, positiva ou negativamente. Ou seja, dada uma distribuição probabilística ideal, o resíduo padrão denota o dado que foge à probabilidade esperada estatisticamente, para mais ou para menos na distribuição. Aqui os resíduos com valores acima de 1,96 ou abaixo de -1,96 indicam que há concentração de determinados grupos além da expectativa estatística quando o intervalo de confiança é de 95% (PESTANA; GAGEIRO, 2008).

**Gráfico 1** – Associação entre o tipo de ambição política e o capital político (eleições municipais de 2016)



Fonte: Elaborado pelos autores com base em TSE (eleições) e DIAP (2015, 2016, 2017 e 2018).

Nota.: O teste de qui-quadrado de independência mostrou que não há associação entre tipo de ambição e capital político nas eleições de 2016 [ $X^2(4) = 3,689$ ;  $p < 0,450$ ]. As linhas pontilhadas indicam o limiar de 1,96 e -1,96.

Eleições municipais em meio de mandato podem trazer benefícios para a reeleição na Câmara dos Deputado, pois podem aumentar a visibilidade dos parlamentares durante as campanhas (GRAÇA; SOUZA, 2014). Contudo, o Gráfico 1 evidencia que não existiu associação entre a ambição em 2016 e capital político acumulado. Como observado anteriormente (Tabela 3), as eleições municipais de 2016 são preteridas ou não foram privilegiadas na estratégia de sobrevivência política dos parlamentares, não sendo alvo de um número significativo candidaturas. Em pesquisa anterior, Pinto (2012) revelou que apenas 20% de deputados federais concorrem ao cargo de prefeito em meio de mandato.

Na Tabela 4 apresentamos a estimativa de risco para deputados premiados ou não durante a 55ª legislatura na competição eleitoral de 2016, expondo a razão de chance (*odds ratio*) e o risco relativo para sucesso nessa oportunidade.

**Tabela 4** – Estimativa de risco eleitoral para deputados premiados e não premiados nas eleições municipais 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		

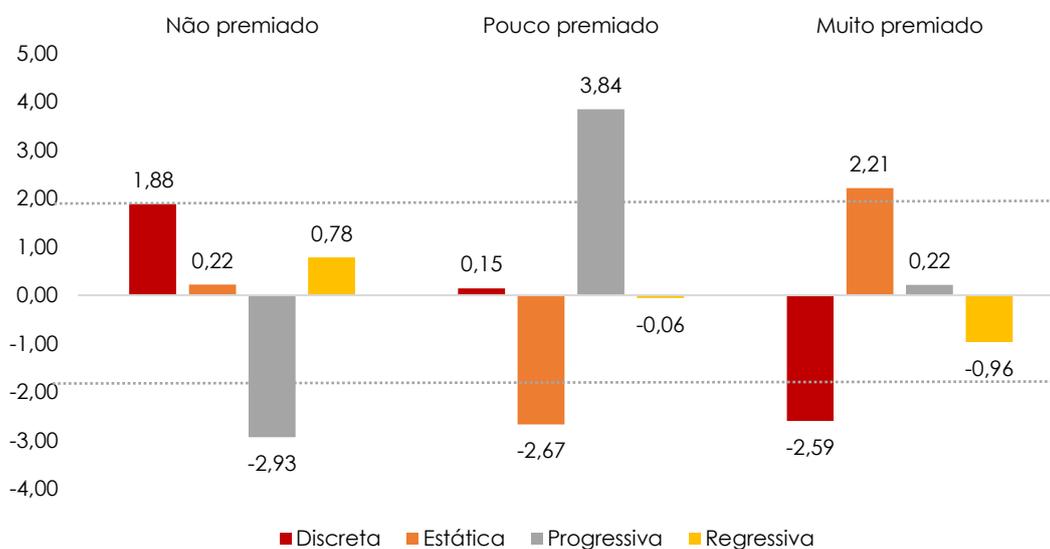
Fonte: Elaborado pelos autores com base em TSE (2016) e DIAP (2015, 2016, 2017 e 2018).

Nota.: O teste de qui-quadrado de independência mostrou que não há associação entre premiados e sucesso eleitoral em 2016 [ $X^2(1) = 1,340$ ;  $p < 0,247$ ].

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) dos não premiados é, paradoxalmente, 3,3 vezes maior do que a dos premiados, assim como o risco relativo é menor que 1, indicando uma diminuição nessa probabilidade. A explicação para isso são possivelmente as escolhas de carreira dos indivíduos não premiados: optou-se em maior número por cargos de menor status político (ambição regressiva). Dessa maneira, tal cálculo indica a primeira pista relacionada à inexistência de efeito da premiação do DIAP para além do ambiente interno da Câmara dos Deputados, não sendo um fator que explicaria desempenhos eleitorais melhores, ao menos dentre os parlamentares analisados.

No Gráfico 2, testamos a existência ou não de associação entre o capital político e a ambição política nas eleições de 2018, momento decisivo para o grupo de deputados analisados. Os resultados desse teste mostram que há associação entre o capital político medido através das premiações e os tipos de ambição política.

**Gráfico 2** – Associação entre o tipo de ambição política e o capital político (eleições gerais de 2018)



Fonte: Autores com base em TSE (eleições) e DIAP (2015, 2016, 2017 e 2018).

Nota.: O teste de qui-quadrado de independência mostrou que há associação entre tipo de ambição e capital político nas eleições de 2018 [ $\chi^2(6) = 23,401$ ;  $p < 0,001$ ]. As linhas pontilhadas indicam o limiar de 1,96 e -1,96.

Destacamos a associação negativa (-2,93) relacionada a parlamentares “não premiados” pelo DIAP e ambição progressiva, apontando uma baixa tendência de parlamentares com baixo destaque na Câmara dos Deputados em lançar-se em candidaturas para cargos maiores do que deputado federal. Deputados “pouco premiados” estão mais associados com ambição progressiva (resíduo de 3,84) e associação negativa com ambição estática, como se vê na barra laranja (reeleição para a mesma posição ocupada no momento). Por sua vez, parlamentares “muito

premiados” apresentam associação negativa com ambição discreta (-2,59), ao passo que possuem associação positiva (2,21) com ambição estática, permitindo aferir que aqueles que acumularam mais prêmios do DIAP na 55ª legislatura foram os que mais tentaram permanecer na Câmara dos Deputados.

Parlamentares com baixo capital político, i.e., não premiados como “Cabeças” do Congresso, não apresentaram ambição estática significativa, ao passo que o grupo dos “muito premiados” se destaca pela busca em permanecer no Legislativo, ao menos na legislatura examinada. Esses dados contrariam as conclusões de Samuels (2003) segundo as quais a Câmara dos Deputados não atrairia parlamentares “pesos-pesados” e, conseqüentemente, com boas condições de pleitear cargos mais altos. Apesar de não possuir significância estatística (resíduos de 0,78) nesse caso específico, ambição regressiva poderia, teoricamente, estar mais associada a parlamentares não premiados, sendo esse um indicativo da detenção de pouco capital político e, assim, da escolha por descer na hierarquia a fim de sobreviver eleitoralmente (LEONI; PEREIRA; RENNÓ, 2003). No caso das eleições gerais de 2018, não foi isso que encontramos.

Considerando que nas eleições municipais anteriormente analisadas a premiação do DIAP não influenciou no sucesso eleitoral, na Tabela 5 apresentamos a estimativa de risco para o êxito dos parlamentares nas eleições de 2018. Nessa disputa estão em jogo os mandatos na própria Câmara dos Deputados, o que poderia comprovar quais seriam os efeitos do capital político medido pela distinção do DIAP sobre o desempenho eleitoral.

**Tabela 5** Estimativa de risco eleitoral para deputados premiados e não premiados nas eleições gerais 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		

Fonte: Elaborado pelos autores com base em TSE (2018) e DIAP (2015, 2016, 2017 e 2018).

Nota: O teste qui-quadrado de independência mostrou que **não** há associação entre premiados e sucesso eleitoral em 2018 [ $X^2(1) = 0,646$ ;  $p < 0,422$ ].

O teste Qui-quadrado não apresentou 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 diminuiu. Apesar do risco relativo ser 1,1 (um número considerado baixo para essa estatística onde  $RR > 1$  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 graças aos prêmios conferidos pelo DIAP atrela-

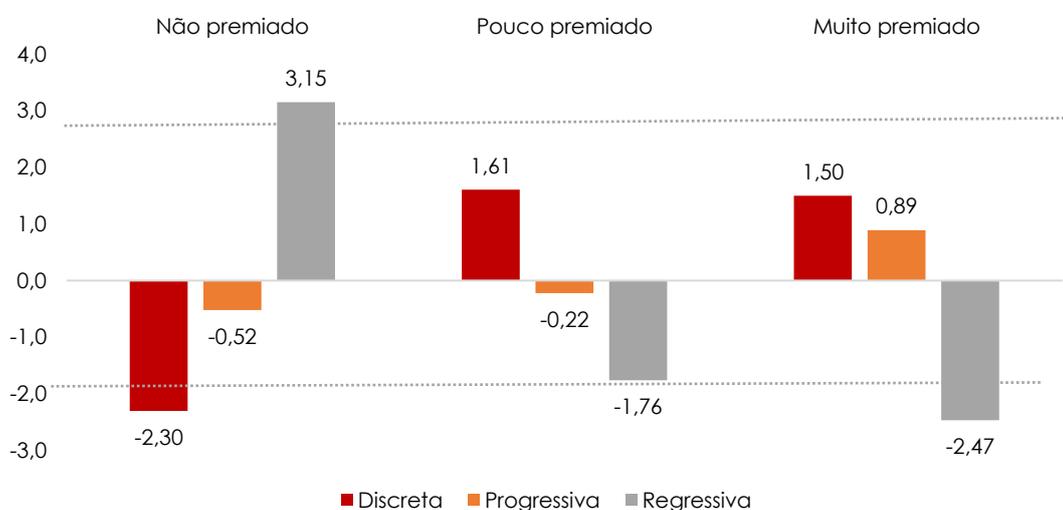
se ao sucesso eleitoral em 2018. Porém, as evidências demonstram que aquele(a)s não premiados correram mais riscos de fracassos eleitorais.

Diferentemente dos resultados encontrados na primeira eleição municipal analisada (2016), o Gráfico 3 demonstra que em 2020 há associação entre capital político e ambição política.

Verificou-se associação entre parlamentares “não premiados” e ambição regressiva (resíduos padronizados ajustados de 3,15). Deputados com baixo capital político na Câmara dos Deputados, são mais propícios a descer na hierarquia política e tentar saltar para um cargo municipal, o que pode representar para eles a manutenção ou uma melhoria da carreira política. Também há associação negativa entre esse grupo de deputados e ambição discreta (-2,3).

No grupo dos “muito premiados” (aqueles 47 indivíduos com 3 ou 4 prêmios na legislatura), verifica-se uma associação negativa com ambição regressiva: esses parlamentares não tendem, em sua maioria, a disputarem cargos mais baixos na hierarquia política do que o de Deputado Federal quando as disputas são municipais.

**Gráfico 3** — Associação entre o tipo de ambição política e o capital político (eleições municipais de 2020)



Fonte: Elaborado pelos autores com base em TSE (eleições) e DIAP (2015, 2016, 2017 e 2018).

Nota: O teste de qui-quadrado de independência mostrou que há associação entre tipo de ambição e capital político nas eleições de 2020 [ $X^2(4) = 10,648$ ;  $p < 0,031$ ]. As linhas pontilhadas indicam o limiar de 1,96 e -1,96.

Sabendo da inexistência de associação entre premiação do DIAP e sucesso eleitoral, na Tabela 6 expomos os resultados da estimativa de risco para esse grupo na eleição municipal de 2020.

**Tabela 6** – Estimativa de risco eleitoral para deputados premiados e não premiados nas eleições municipais 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		

Fonte: Elaborado pelos autores com base em TSE (2020) e DIAP (2015, 2016, 2017 e 2018).

Nota: O teste de qui-quadrado de independência mostrou que não há associação entre premiados e sucesso eleitoral em 2020 [ $X^2(1) = 0,252$ ;  $p < 0,616$ ]

Os resultados da estimativa de risco assemelham-se aos resultados encontrados nas eleições de 2016. Mais uma vez, a chance dos não premiados serem eleitos 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 premiados. Assim como em 2016, é reduzido o número de deputados federais que se lançam nas eleições municipais. Nas eleições de 2020, os não premiados estão associados com a ambição regressiva, o que traz uma pista para as chances de maior sucesso do que a do grupo dos premiados.

## 5 Conclusões

A investigação pretendeu compreender os efeitos político-eleitorais de pertencer à lista dos “Cabeças” do Congresso do DIAP entre 2015 e 2018 e os tipos de ambições políticas, assim como as chances de sucesso eleitoral dos deputados federais eleitos para a 55ª legislatura. Buscamos responder se o capital político acumulado graças ao trabalho interno na Câmara dos Deputados – mensurado indiretamente pelo mapeamento do DIAP – teve impacto no tipo de ambição e nos desfechos eleitorais em 2016, 2018 e 2020.

Observamos que o efeito de ser influente na Câmara dos Deputados não esteve associado com os tipos de ambições na eleição municipal de 2016 (discreta, progressiva ou regressiva). Nesse caso, mesmo sem significância estatística, observamos que os não premiados optam em maior número por descer na hierarquia política, o que explica, por sua vez, as razões de chances maiores de serem eleitos. Já nas eleições municipais de 2020, observamos associação positiva entre o grupo de parlamentares não premiados pelo DIAP e ambição regressiva, assim como a associação negativa entre ambição em ser prefeito ou vereador e o grupo de deputados muito premiados, demonstrando algum impacto desse capital político nas ambições futuras.

Nas eleições de 2018, existe associação entre os “Cabeças” do Congresso e suas ambições políticas. Parlamentares considerados influentes, mas com apenas uma ou duas distinções (pouco premiados) tendem mais do que os outros a buscar cargos mais altos e os muito influentes ou

muito premiados a optar por reeleição. Ambos os grupos não possuem associação com ambição discreta. Já os parlamentares não premiados não estão, em sua maioria, no grupo de políticos com ambição progressiva, i.e., buscando cargos mais altos.

Essas evidências abrem espaço para argumentarmos que o efeito reputacional atrelado à condição de destaque na Câmara dos Deputados tem incentivos nas escolhas de carreiras dos parlamentares investigados. De alguma maneira, isso permite medirmos uma preferência pela estabilidade no cargo por parte dos muito premiados apontando para carreirismo e profissionalização. Mas também é possível interpretar a escolha por ambição progressiva dos pouco premiados como o incentivo necessário para que almejassem candidaturas para cargos mais elevados.

Sobre os efeitos desse tipo de capital político e o desfecho das urnas, não foram observadas associações. Entretanto, a razão de chance para parlamentares não influentes em 2016 e 2020 se mostra positiva, o que pode ser explicado pelo número de parlamentares que lançam candidaturas e pelas escolhas por ambição regressiva. Já nas eleições de 2018, o cálculo de risco relativo indicou um risco maior de fracasso eleitoral para parlamentares não premiados, sinalizando baixa probabilidade de sucesso dessas candidaturas.

Dessa maneira, se confirmou apenas parcialmente a H1 da pesquisa, que supunha a existência de associação entre ser um dos “Cabeças” do Congresso Nacional (ou ter alto capital político) e ambição progressiva, visto que identificamos associação entre as escolhas de carreira futura dos parlamentares influentes (pouco premiados ou muito premiados) nas eleições de 2018 e 2020. Porém, rejeita-se a H2 da pesquisa, visto que não existe associação entre o capital político medido pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar e as chances de sucesso eleitoral nas disputas subsequentes.

## Referências

- BERRY, William D; BERKMAN, Michael B; SCHNEIDERMAN, Stuart. Legislative Professionalism and Incumbent Reelection: The Development of Institutional Boundaries. **American Political Science Review**, v. 94, n. 4, p. 859–874, dez. 2000. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2586212>.
- BLACK, Gordon S. A Theory of Political Ambition: Career Choices and the Role of Structural Incentives. **The American Political Science Review**, v. 66, n. 1, p. 144–159, 1972. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/10.2307/1959283>. Acesso em: 14 ago. 2012.
- BORCHERT, Jens. **Ambition and Opportunity in Federal Systems: The Political Sociology of Political Career Patterns in Brazil, Germany, and the United States**. 2009, Toronto, Canada: American Political Science Association, 2009. p. 1–21. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1450640](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1450640).
- BORCHERT, Jens. Individual Ambition and Institutional Opportunity: A Conceptual Approach to Political Careers in Multi-level Systems. **Regional & Federal Studies**, v. 21, n. 2, p. 117–140, 2011. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13597566.2011.529757>. Acesso em: 18 out. 2012.

- CARSON, Jamie L; JENKINS, Jeffery A. Examining the Electoral Connection Across Time. **Annual Review of Political Science**, v. 14, n. 1, p. 25–46, 15 jun. 2011. Disponível em: <http://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev-polisci-030310-221852>.
- COOPER, Joseph; BRADY, David W. Toward a Diachronic Analysis of Congress. **American Political Science Review**, v. 75, n. 4, p. 988–1006, 1 dez. 1981. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1962298>. Acesso em: 21 mar. 2014.
- CORRÊA, Filipe Souza. **O que fazer para sobreviver politicamente?** Padrões de carreira dos deputados estaduais no Brasil. Tese (Doutorado em Ciência Política). 152 f. Universidade Federal de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Belo Horizonte - MG, Brasil, 2016. 152 f. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUOS-ARNG5H>.
- COSTA, Diarlison Lucas Silva da. **Análise multinível dos padrões de carreiras dos deputados federais brasileiros (2010-2014)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). 2018. 109 f. Universidade Federal do Piauí. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Teresina, PI, Brasil, 109 f. 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/123456789/1469>.
- DIAP. **Os “cabeças” do Congresso Nacional**: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes (2015). 22. ed. Brasília: DIAP - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, 2015. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/send/9-os-cabecas-do-congresso-nacional/277-os-cabecas-do-congresso-nacional-ano-2015>.
- DIAP. **Os “Cabeças” do Congresso Nacional**: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes (2016). 23. ed. Brasília, DF: DIAP - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, 2016. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/send/9-os-cabecas-do-congresso-nacional/278-os-cabecas-do-congresso-nacional-ano-2016>.
- DIAP. **Os “Cabeças” do Congresso Nacional**: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes (2017). 24. ed. Brasília, DF: DIAP - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, 2017. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/send/9-os-cabecas-do-congresso-nacional/279-os-cabecas-do-congresso-nacional-ano-2017>.
- DIAP. **Os “Cabeças” do Congresso Nacional**: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes (2018). 25. ed. Brasília, DF: DIAP - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, 2018. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/send/9-os-cabecas-do-congresso-nacional/964-os-cabecas-do-congresso-nacional-ano-2018>.
- DIAP. **Os “Cabeças” do Congresso Nacional**: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes (2020). 27. ed. Brasília, DF: DIAP - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, 2020. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/send/9-os-cabecas-do-congresso-nacional/967-os-cabecas-do-congresso-nacional-ano-2020>.
- FIORINA, Morris P. **Congress: Keystone of the Washington Establishment**. 2. ed. London: Yale University Press, 1989.
- GRAÇA, Luís Felipe Guedes Da; SOUZA, Cíntia Pinheiro Ribeiro De. Uso estratégico de eleições alternadas? Efeitos da candidatura para prefeito sobre a votação dos concorrentes ao cargo de deputado federal no Brasil. **Opinião Pública**, v. 20, n. 3, p. 326–345, out. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762014000300326&lng=pt&nrm=iso&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762014000300326&lng=pt&nrm=iso&tlng=en).
- HIBBING, John R. Contours of the Modern Congressional Career. **American Political Science Review**, v. 85, n. 2, p. 405–428, 1 jun. 1991. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/10.2307/1963167>. Acesso em: 17 ago. 2013.
- LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil. **Opinião Pública**, v. 9, n. 1, p. 44–67, maio 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762003000100002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762003000100002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 15 jul. 2012.

- LIMA, Albany Ferreira et al. A carreira dos desviantes: ambição política e nível de profissionalização da Câmara dos Deputados. **E-Legis**, v. 11, n. 26, p. 82–108, 16 ago. 2018. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/402>.
- LIMA, Iana Alves de. **Carreiras e ambição política em sistemas multinível**: um estudo de caso da circulação política no Brasil (1995-2015). Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de Brasília. Instituto de Ciência Política., Brasília - DF, Brazil, 2017. 112f. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/24658>.
- MANCUSO, Wagner Pralon et al. Determinantes dos padrões de carreira política dos deputados federais paulistas entre as legislaturas 49<sup>a</sup> (1991-1995) e 53<sup>a</sup> (2007-2011). **Opinião Pública**, v. 19, n. 2, p. 430–448, nov. 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762013000200008&lng=pt&nrm=iso&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762013000200008&lng=pt&nrm=iso&tlng=en). Acesso em: 27 jan. 2014.
- MAYHEW, David R. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven: Yale University Press, 1974.
- MIGUEL, Luís Felipe. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, n. 20, p. 115–134, jun. 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782003000100010&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782003000100010&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 15 jul. 2012.
- OPELLO, Walter C. Portugal's Parliament: An Organizational Analysis of Legislative Performance. **Legislative Studies Quarterly**, v. 11, n. 3, p. 291, ago. 1986. Disponível em: <http://doi.wiley.com/10.2307/439839>.
- PEGURIER, Fabiano José Horcades. **Carreiras políticas e a Câmara de Deputados brasileira**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ, Rio de Janeiro, 2009. 125f.
- PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. 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. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582001000200004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000200004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 7 ago. 2013.
- PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 4, p. 664–683, dez. 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572007000400010&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572007000400010&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 7 ago. 2013.
- PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. Should I stay or should I go? Explaining Political Ambition by Electoral Success. **Journal of Politics in Latin America**, v. 5, n. 3, p. 73–95, 2013. Disponível em: <https://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/article/view/687.html>.
- PESTANA, Maria Helena; GAGEIRO, João Nunes. **Análise de dados para ciências sociais: a complementaridade do SPSS**. 5. ed. Lisboa: Sílabo, 2008.
- PINTO, Simone Cuber Araújo. Os poderes Executivo e Legislativo na definição das carreiras políticas no Brasil. 2012, Caxambu (MG): 36°. ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS). Caxambu 7 a 11 de outubro de 2012. p. 1–37. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-36-encontro/gt-2/gt10-2/7959-os-poderes-executivo-e-legislativo-na-definicao-das-carreiras-politicas-no-brasil/file>.
- ROHDE, David W. Risk-Bearing and Progressive Ambition: The Case of Members of the United States House of Representatives. **American Journal of Political Science**, v. 23, n. 1, p. 1–26, fev. 1979. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2110769>.
- SAMUELS, David. **Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

- SANTANA, Luciana. Perfil, trajetórias e ambição política dos legisladores na construção de suas carreiras: Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. **Teoria & Sociedade**, v. 16, p. 130–155, 2008. Disponível em: [http://www.fafich.ufmg.br/~revistasociedade/edicoes/artigos/16\\_2/PERFIL\\_TRAJETORIAS\\_E\\_AMBICAO\\_POLITICA.pdf](http://www.fafich.ufmg.br/~revistasociedade/edicoes/artigos/16_2/PERFIL_TRAJETORIAS_E_AMBICAO_POLITICA.pdf). Acesso em: 22 abr. 2012.
- SANTOS, Fabiano. Câmara dos Deputados e a estrutura de oportunidades políticas no Brasil: alguns apontamentos acerca das eleições de 2010. **Cadernos Aslegis**, n. 40, p. 109–126, 2010.
- SANTOS, Fabiano. Recruitment and Retention of Legislators in Brazil. **Legislative Studies Quarterly**, v. 24, n. 2, p. 209–237, maio 1999.
- SANTOS, Fabiano; PEGURIER, Fabiano. Political Careers in Brazil: Long-term Trends and Cross-sectional Variation. **Regional & Federal Studies**, Political Careers in Brazil: Long-term Trends and Cross-sectional Variation - Santos, Fabiano G. M.; Pegurier, Fabiano J. H., v. 21, n. 2, p. 165–183, maio 2011. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13597566.2011.529759>. Acesso em: 12 fev. 2013.
- SCHLESINGER, Joseph A. **Ambition and Politics: Political Careers in the United States**. Chicago: Rand McNally, 1966.
- SILVA-JÚNIOR, José Alexandre da et al. Entre o trampolim e a ascensão: reeleição parlamentar no Brasil (1990-2014). **Teoria e Pesquisa**, v. 28, n. 1, p. 61–90, 2019. Disponível em: <http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/704/422>.

Artigo recebido em: 2021-06-29

Artigo reapresentado em: 2021-08-26

Artigo aceito para publicação em: 2021-09-14



**ATUAÇÃO LEGISLATIVA SUBNACIONAL VIA EMENDAS INDIVIDUAIS AO  
ORÇAMENTO: ELEMENTOS QUE AJUDAM A COMPREENDER A CONEXÃO  
ELEITORAL**

**SUBNATIONAL LEGISLATIVE ACTION THROUGH INDIVIDUAL AMENDMENTS  
TO THE BUDGET: ELEMENTS THAT HELP UNDERSTAND THE ELECTORAL  
CONNECTION**

**ACCIÓN LEGISLATIVA SUBNACIONAL MEDIANTE MODIFICACIONES  
INDIVIDUALES AL PRESUPUESTO: ELEMENTOS QUE AYUDAN A  
COMPRENDER LA CONEXIÓN ELECTORAL**

Karina Melo Pessine<sup>1</sup>  
Mauro Macedo Campos<sup>2</sup>

**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) 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 pelos deputados 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:** Emendas individuais ao orçamento; Conexão eleitoral; Orçamento público.

**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 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:** Individual amendments to the budget; Electoral connection; Public budget.

**Resumen:** Este artículo busca examinar si el desempeño de los diputados de Estado en Espírito Santo,

---

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> 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: mauromcampos@yahoo.com.br

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:** Enmiendas individuales al presupuesto; Conexión electoral.

## 1 Introdução

A elaboração orçamentária tem por base três instrumentos técnicos fundamentais: o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA). Estes são instrumentos de planejamento da administração pública e, portanto, desenvolvidos no intuito de traçar o planejamento dos governos com o respectivo direcionamento e o ordenamento das receitas e despesas que irão compor o ano fiscal. Esse processo orçamentário se dá no interior do Executivo, porém a sua aprovação fica a cargo do Legislativo. Isso em qualquer esfera de governo. O orçamento é debatido pelo Legislativo que, por sua vez, pode emendá-lo e, assim, participar mais ativamente da gestão das políticas públicas.

A peça orçamentária de qualquer ente federado, em especial, as emendas parlamentares, é uma ferramenta essencial para a compreensão do sistema político, da relação entre Executivo e Legislativo, bem como do comportamento parlamentar<sup>3</sup>. Bezerra (1999, p.19) visualiza a “[...] elaboração e execução do orçamento como um lugar sociológico privilegiado para se estudar a atuação e as relações estabelecidas por deputados e senadores em função da concepção que partilham a respeito de suas obrigações funcionais”. Ademais, complementa Ames, Pereira e Rennó (2011, p.260/261) que “[...] a maioria absoluta dos parlamentares concorda que visitas ao distrito eleitoral e emendas orçamentárias são centrais em suas estratégias eleitorais”.

---

<sup>3</sup> Os estudos legislativos, que tiveram como ponto de partida e locus ideal as análises do Congresso Norte-Americano, desenvolveram-se, especialmente, com base em três modelos teóricos distintos de organização parlamentar segundo o novo institucionalismo de escolha racional: o modelo partidário (McCUBBINS & COX, 1993), o distributivista (SHEPSLE & WEINGAST, 1995) e o informacional (KHREIBEL, 1991). Essas vertentes explicativas da organização legislativa possuem consequências distintas na compreensão da dinâmica parlamentar e, por decorrência, na interpretação do resultado do jogo político (CARVALHO, 2003). De modo bem sintético, pode-se dizer que o modelo distributivista identifica a prática de políticas clientelistas, com a consequente alocação de verbas governamentais para as bases, como garantia de bons dividendos eleitorais visando à reeleição dos parlamentares. Para a vertente partidária, os partidos detêm a capacidade de controlar a agenda decisória (determinar quanto e o que será objeto de decisão) através de seus líderes no interior da casa legislativa. É dessa característica que advém sua força. A liderança partidária garante a estabilidade em torno de uma agenda, explicando, em certa medida, a disciplina que os partidos demonstram em sua atuação intraparlamentar. Para o modelo informacional, “[...] a assimetria de informações implica a existência de espaço para o uso estratégico desta informação. Indivíduos racionais, com suas preferências particulares, podem optar por não fazer públicas as informações de que dispõem” (LIMONGI, 1994, p.21). Desta forma, a assimetria de informações geraria interesse na expertise do parlamentar e, as comissões seriam, por excelência, o local para o desenvolvimento dessa prerrogativa. Cabe ressaltar que os modelos informacional, partidário e distributivista não são excludentes. A ideia central é perceber a instância preponderante na atividade parlamentar em um determinado locus institucional.

A análise do processo orçamentário e do comportamento parlamentar tem sido objeto de importantes estudos. Parcela dos autores compreende que as emendas orçamentárias são capazes de movimentar os deputados federais no sentido de arrecadar recursos para sua base eleitoral em troca de apoio ao Executivo no momento da execução das emendas (PEREIRA, 2000; PEREIRA e MUELLER, 2003). Por outra via, Figueiredo e Limongi (2005) identificam um problema na tese das emendas como “moedas de troca”, visto que nesses estudos, geralmente, há uma suposição de que os legisladores possuem um interesse em comum, qual seja, o da promoção de políticas distributivistas, uma vez que estas garantiriam (ou afetariam positivamente) suas chances de obter reeleição. Para Figueiredo e Limongi (2005), as emendas orçamentárias seriam uma oportunidade dos deputados de indicarem suas preferências em políticas públicas, complementar a agenda definida pelo governo.

Algumas questões ainda carecem de maior adensamento empírico a fim de contribuir no esforço de desvendar o cotidiano do Legislativo subnacional no que tange à alocação de recursos por meio do uso das emendas ao orçamento. Se por um lado parte da literatura (SANTOS, 2001; TOMIO; RICCI, 2008; TOMIO, 2011) mostra que o Executivo tende a dominar o processo decisório subnacional (com custos distintos a depender do estado analisado), o que acaba por restringir a atuação do parlamentar via produção legislativa, por lado outro, o cotidiano destes deputados, no que se refere ao uso das emendas orçamentárias, pode apontar uma ação mais efetiva, inclusive, voltada as suas bases eleitorais.

## **2 Aspectos Metodológicos**

A partir do suporte e dos pressupostos dos estudos acerca do processo orçamentário e conexão eleitoral em nível federal (AMES, 2001; CARVALHO, 2003; PEREIRA, 2000; PEREIRA; MULLER, 2003), surge o questionamento: a atuação do deputado estadual no manejo das emendas individuais ao orçamento é direcionada preferencialmente para as suas bases eleitorais? O objetivo empreendido é o de analisar a atuação do parlamentar estadual de forma individualizada, por meio das emendas individuais inseridas no orçamento e, deste modo, verificar se a sua atuação tende a ser direcionada para as suas bases eleitorais. Deste modo, pode-se supor aqui, que os deputados capixabas alocam recursos, via emendas orçamentárias individuais, para suas bases eleitorais, o que presume uma relação positiva entre emendas orçamentárias e conexão eleitoral.

Em termos operacionais para esse estudo, a Assembleia Legislativa do Espírito Santo é uma Casa Legislativa produtiva, no que tange às emendas individuais (durante à 17<sup>a</sup> e 18<sup>a</sup> Legislatura, 6.810 emendas foram incorporadas à LOA) e, ao mesmo tempo, relativamente pequena (30 membros)<sup>4</sup>. Essa combinação parece adequada quando se tem como objetivo

---

<sup>4</sup> As menores Assembleias da Federação possuem 24 deputados estaduais. Todavia, apesar da Assembleias

analisar a estratégia do deputado considerado individualmente. A opção pela investigação de uma Assembleia nos permitiu tecer considerações em maior profundidade com a combinação de estratégias distintas de coleta de dados (tanto quantitativos como qualitativos).

O recorte temporal escolhido foi o de 2011 à 2018, que corresponde à 17ª e a 18ª Legislatura, respectivamente. A escolha desse lapso temporal se justifica, em termos operacionais e bem objetivos, pelo fato de serem as duas últimas legislaturas das Assembleias Legislativas Estaduais (ALES). Referem-se ainda, a legislaturas que comportam configurações distintas entre o corpo de deputados (grande parte dos deputados não foram reeleitos, como veremos adiante e cederam espaço à novos representantes) e, como consequência, podem ter estratégias de alocação de recursos via emendas individuais distintas.

Foi criado um banco capaz de conjugar os dados eleitorais<sup>5</sup> dos deputados (votos nas Microrregiões<sup>6</sup> do Estado do Espírito Santo) e os valores (em R\$) de emendas enviadas às mesmas Microrregiões. Ressalta-se que universo de dados relativo às emendas corresponde às emendas individuais dos parlamentares (aprovadas e incluídas) às LOAs referente aos anos de 2012 a 2019<sup>7</sup>. Os dados estão disponíveis no site da ALES e foram coletados/organizados para o fim da pesquisa. A escolha do exame das emendas orçadas convém na medida em que trata-se estudo que visa identificar a estratégia (movimento/intenção) do deputado no manejo de recursos, pouco importando se elas foram, posteriormente, executadas ou não pelo poder Executivo.

Aliada à investigação quantitativa busca-se acrescer as informações obtidas em entrevistas em profundidade realizadas com os envolvidos no processo orçamentário capixaba. As colocações alcançadas com a pesquisa qualitativa nos ajudaram a compreender a complexidade das relações dispostas em torno das emendas individuais à LOA, e nos forneceram dados capazes de “aparar algumas arestas”, para a melhor percepção da estratégia parlamentar via emendas ao orçamento e da conexão eleitoral.

Foram realizadas sete entrevistas, entre os meses de abril e maio de 2019, no interior da ALES (nos gabinetes dos deputados ou nas dependências de duas Comissões da Casa). As entrevistas duraram, em média, 40 minutos<sup>8</sup> e foram concedidas a partir de três roteiros pré-estabelecidos (um direcionado aos deputados, outro a deputados membros da Comissão de Finanças – que se repetem, visto que os membros da Comissão também responderam às questões identificadas no roteiro destinados aos deputados em geral - e um outro a técnicos da

---

Legislativas Estaduais (ALES), não compor esse quadro de 11 Assembleias com o número mínimo de deputados, ainda assim, para este estudo a consideramos como uma Casa legislativa de pequeno porte.

<sup>5</sup> Dados disponibilizados pelo TSE (<https://www.tse.jus.br/>).

<sup>6</sup> A divisão do Espírito Santo em 10 Microrregiões foi estabelecida pela Lei Lei Nº 9.768/11. São elas: Caparaó, Central Serrana, Central Sul, Centro-Oeste, Litoral Sul, Metropolitana, Nordeste, Noroeste, Rio Doce, Sudoeste Serrana. O Estado possui o total de 78 municípios.

<sup>7</sup> Foram excluídas as emendas de relatoria. Elas constam no dado como de autoria do deputado relator, sem distinção, mas há a informação no texto/justificativa da emenda.

<sup>8</sup> As entrevistas foram gravadas com a autorização dos entrevistados.

Casa Legislativa). Dos entrevistados, cinco foram deputados capixabas (presentes na ALES durante o período estudado) e dois técnicos da Casa.

Na seleção dos parlamentares foram observados alguns critérios: deputados com base eleitoral tanto na Região Metropolitana como no Interior e de partidos de centro, direita e esquerda. Em alguns casos, além dos critérios já mencionados, consideramos a experiência anterior na Comissão de Finanças. Os técnicos selecionados foram aqueles que, indicados entre outros, possuíam maior *expertise* no processo orçamentário. Notadamente, no processo de elaboração das emendas individuais ao orçamento. Os entrevistados foram classificados no decorrer do texto por números cardinais a fim de não serem identificados.

### **3 Conexão Eleitoral e Comportamento Parlamentar**

O processo de redemocratização brasileira revelou um diagnóstico de inviabilidade democrática, por grande parte dos teóricos, devido à uma espécie de combinação explosiva de presidencialismo, sistema partidário pouco institucionalizado e características da legislação eleitoral pátria (que, entre outros institutos, previa o sistema proporcional de listas abertas). Desta forma, o sistema institucional brasileiro tenderia a ser um sistema inoperante. Um dos pontos-chaves desses estudos passou a girar em torno das análises dos impactos do sistema eleitoral na dinâmica partidária e no comportamento dos parlamentares na arena legislativa (AMES, 2001; MAINWARING, 2001).

A tese do “voto pessoal” (MAYHEW, 1974), que encontrou terreno fértil nas análises do Congresso Norte-Americano, pressupõe que o maior objetivo do ator político é a reeleição. Logo, parlamentares atuam no intuito de maximizar suas chances na arena eleitoral visando a reeleição. Esse direcionamento deve ser compreendido como resultado imediato da elaboração de políticas e da negociação entre os atores na arena parlamentar.

Uma espécie de junção de uma atuação visando a reeleição (a partir dos respectivos incentivos eleitorais) com o voto personalizado resultaria em políticas distributivistas como comportamento primordial do legislador. A partir desse ponto de partida analítico, Mainwaring (2001) e Ames (2001) desenvolveram seus trabalhos sobre o sistema político brasileiro. A lógica de funcionamento do parlamento e, conseqüentemente, do comportamento do legislador pode ser compreendida através da perspectiva da conexão eleitoral. Ou seja, da centralidade da dimensão geográfica do voto e do impacto dessa dimensão na atuação do congressista na arena parlamentar (que tenderia a operar visando alocar benefícios para suas bases eleitorais).

Mainwaring (2001) investigou o grau de institucionalização do sistema partidário brasileiro e de alguns problemas subsequentes à democratização do país. Baseado na identificação de algumas regras eleitorais capazes de condicionar o comportamento dos atores políticos como, por exemplo, a descentralização do processo de seleção dos candidatos ao pleito e o sistema proporcional de listas abertas, conclui que essas regras funcionariam como incentivo

a uma atuação de forma individualizada do parlamentar na arena legislativa. Este mesmo autor (2001, p.33) constata que, no Brasil, os partidos políticos possuem “[...] raízes tênues na sociedade e escassa legitimidade, exercendo pouca influência sobre os representantes no Congresso”, o que resultaria em baixa institucionalidade. Esta baixa institucionalidade, por sua vez, tem íntima ligação com o fato de “[...] as elites políticas forjarem deliberadamente normas institucionais que favorecem os *cath-all parties*, descentralizados, indisciplinados e individualistas” (MAINWARING, 2001, p.34). Segundo ele, as elites políticas brasileiras criam partidos a fim de implementar suas preferências, no mesmo raciocínio, líderes políticos os extinguem quando os consideram uma ameaça. Partidos políticos são visualizados, com frequência, não como fator indutor democrático e, sim, como um obstáculo à governabilidade.

Para Ames (2001), o modelo distributivista de organização dos legislativos tem como fator preponderante a dimensão geográfica do sistema eleitoral que condiciona a atuação dos atores políticos de forma particularista (custos difusos e benefícios agregados). As emendas orçamentárias possuem papel fundamental nessa lógica, sendo apontadas como uma estratégia ótima (com a consequente alocação de recursos para as bases eleitorais) direcionada à reeleição.

Figueiredo e Limongi (1999) rebatem a ideia de ingovernabilidade do sistema político brasileiro (devido à combinação de presidencialismo, partidos pulverizados e regras eleitorais de dispersão) com o argumento de que o Executivo possui recursos institucionais, como a prerrogativa de urgência, as competências legislativas privativas e o poder de editar medidas provisórias, que podem ser usados como instrumentos de controle da agenda por parte do Executivo, viabilizando a governabilidade. No que tange ao processo orçamentário, apontaram as limitações para a incorporação da premissa dos estudos Norte-Americanos traçados por Mayhew (1974) de que os parlamentares perseguem o objetivo da reeleição e, para tanto, estabelecem vínculos pessoais com seus eleitores, para os estudos do legislativo brasileiro (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2002).

Limongi e Figueiredo (2002), em trabalho intitulado “Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária”, empreenderam esforços no sentido de apresentar um argumento contrário à transposição da tese do voto pessoal para o Brasil, na medida em que a capacidade dos parlamentares aprovarem políticas depende, de fato, da organização do processo decisório, notadamente, da distribuição de direitos e recursos aos parlamentares. O sistema político nacional não gera condições motivacionais e institucionais para tanto. Ademais, parlamentares não possuem preferências homogêneas e sim perseguem objetivos diversos e, para tanto, atuam estrategicamente de forma diversa.

Assim, os autores sustentam seus argumentos a partir de algumas constatações: a) os incentivos das leis eleitorais (listas abertas e representação proporcional) de fato incorreriam na atuação em prol do voto pessoal, todavia os resultados encontrados foram no sentido de que os retornos eleitorais dessa estratégia não se mostraram expressivos; b) as regras do processo

orçamentário não visam atender única e exclusivamente ao interesse eleitoral imediato e individual dos parlamentares; (c) a forte presença dos partidos políticos agrupados em dois grandes grupos: situação e oposição; (d) no que tange à política orçamentária, a forte concentração de poderes pelo Executivo (que possui competência constitucional privativa para a proposição de leis orçamentárias) e a centralização do processo decisório no interior do Legislativo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2002).

Carvalho (2003), por sua vez, explorou as hipóteses derivadas do modelo distributivista de análise dos legislativos para um conjunto seletivo de ações e percepções dos parlamentares brasileiros ao longo de duas legislaturas (1994-1998) no intuito de verificar o possível impacto da origem geográfica dos deputados no interior do Legislativo. Ou seja, se os incentivos da arena eleitoral adentrariam nos corredores do Congresso. Sendo assim, a conexão eleitoral passaria ser uma das chaves de compreensão do *modus operandi* do Legislativo. Logo, a visão estilizada do que se passa do lado de fora das paredes do Congresso e a transposição mecânica das propriedades da arena eleitoral Norte-Americana à brasileira com a combinação de dois grandes incentivos aos deputados: reeleição e voto personalizado seriam capazes de trazer a priorização de políticas com custos difusos e benefícios concentrados.

No entanto, no Brasil essa combinação não é tão factível assim, na medida em que os nossos representantes “[...] embora eleitos com base no voto personalizado, o sistema proporcional por nós adotado, como é fartamente lembrado pela literatura, faculta aos candidatos a deputados estratégias múltiplas para a obtenção de uma cadeira legislativa” (CARVALHO, 2003, p. 212). Estratégias diferenciadas para obtenção do voto (conjunto de incentivos diversos) presumem diferentes formas de atuação dos parlamentares.

Autores como Ivan Carlos Lago e Edemar Rotta (2014) mensuraram o impacto das emendas orçamentárias sobre as chances de reeleição dos deputados federais do Sul do Brasil (entre os anos de 1998-2010), a partir de um determinado dado: “[...] o aumento ou diminuição da votação do deputado, entre duas eleições consecutivas, nos municípios que foram beneficiados com a proposição, de autoria do mesmo deputado, de emendas orçamentárias, bem como sua respectiva liberação ou não” (LAGO; ROTTA, 2014, p. 144). Desta forma, concluíram que o envio de emendas orçamentárias para as bases eleitorais não é o fator determinante da estratégia do deputado visando à reeleição. A esse dado acrescentam que não é possível identificar o verdadeiro real efeito das emendas orçamentárias sobre a captação de votos necessários à reeleição. O simples argumento de os deputados que mais conseguem liberação de recursos são os que mais se reelegem não possui o condão de justificar que a liberação das emendas seja o fator causal da reeleição.

Nessa mesma linha, Ames, Pereira e Rennó desenvolveram um estudo a partir da identificação dos possíveis interesses dos eleitores que seriam capazes de afetar a oferta de

políticas distributivistas (do tipo *pork barrel*<sup>9</sup>). O objetivo da pesquisa consistia em verificar “[...] se as percepções do parlamentar sobre a base eleitoral e a estratégia de fornecer *pork* para uma municipalidade específica é consistente com as preferências dos eleitores e com as visões dos congressistas sobre o que os eleitores querem” (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011, p.243).

A expectativa dos autores é a de que as demandas dos eleitores por *pork* afetem a alocação de recursos e a condução de políticas distributivistas pelos parlamentares (que estariam atuando de forma responsiva ao entregarem o que os eleitores desejam).

Vale ressaltar que, “[...] aparentemente, o apreço por políticas distributivas, como argumentamos no início do texto, não é ideológico, mas sim baseado no fato de o partido de preferência ser ou não do governo” (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011, p 255).

Acrescentando, Bezerra (1999, p. 40) sugere que: “[...] em linhas gerais, o destaque para o vínculo com os estados e municípios, o atendimento e a intervenção em favor de pedidos e a atuação fora do Congresso, são elementos que conformam uma concepção específica a respeito da representação parlamentar”. Para o autor, enviar recursos para sua base pode não ser a atribuição principal do parlamentar, mas é a expectativa da população. Apesar da relevância desses estudos para desvendar aspectos importantes da democracia brasileira no plano federal, ainda são poucas as pesquisas sobre as Assembleias estaduais, em contraposição à grande produção sobre a Câmara dos Deputados. O que traduz a necessidade da análise dos parlamentos regionais, com vistas à construção de um conhecimento capaz de induzir a compreensão das atividades legislativas no cenário político brasileiro subnacional.

## **4 Resultados e análises**

### **4.1 Emendas Individuais ao Orçamento como Elemento Indicativo da Conexão Eleitoral na ALES**

De início, busca-se aqui, compreender a atuação do parlamentar estadual de forma individualizada, por meio das emendas orçamentárias, torna-se construção essencial nas abordagens acerca da conexão eleitoral, e, como consequência, do comportamento de deputado na arena legislativa tendo como parâmetro a alocação de recursos orçamentários. O pressuposto é o de que “[...] incentivos eleitorais distintos, decorrentes das configurações espaciais diversas dos deputados eleitos, não podem gerar um comportamento único, se entendermos que a conexão eleitoral faz diferença na explicação da ação legislativa” (CARVALHO, 2003, p.60).

O estudo tem por base a seguinte questão: A atuação do deputado estadual no manejo das emendas ao orçamento é direcionada preferencialmente para as suas bases eleitorais? Aventamos a hipótese de que os deputados capixabas, durante as 17ª e 18ª Legislatura, alocaram

---

<sup>9</sup> Os estudos até então existentes sobre políticas do tipo *pork barrel*, via de regra, enfatizam aspectos negativos das políticas locais, como a ineficiência, o clientelismo e a patronagem. Entretanto, há outro “lado da moeda” deste tipo de política, visto que ela constitui uma das formas de se obter recursos para localidades que, provavelmente, não seriam contempladas.

recursos, por meio das emendas orçamentárias, para suas bases eleitorais, o que presume uma relação positiva entre emendas orçamentárias e conexão eleitoral.

Desta forma, a partir do objetivo de analisar a atuação do parlamentar estadual de forma individualizada, por meio das emendas individuais ao orçamento e, assim verificar se a sua atuação tende a ser direcionada para as suas bases eleitorais, estabelecemos uma correlação/regressão linear<sup>10</sup> entre uma variável independente (Total de Votos na Microrregião do Estado) e uma dependente (Valor Total das Emendas Destinadas à Microrregião). A opção pelo recorte através das Microrregiões do Espírito Santo se decorre do fato das análises por estipuladas por Microrregiões contemplarem a questão da contiguidade dos municípios; Ademais, as entrevistas revelaram que a grande maioria dos deputados compreendem o seu reduto eleitoral a partir de região específica, não uma cidade. Já a escolha pelo Valor (em R\$) das emendas se dá em razão de ser uma variável mais fidedigna que a quantidade de emendas (muitas emendas podem ser realizadas, todavia em valores mais baixos). Portanto, partimos do pressuposto que o maior impacto da atuação do deputado adviria do valor das emendas, não da quantidade das mesmas. Dito de outra forma, nos coube compreender se a questão eleitoral (possuir/quantidade de votos em uma determinada Microrregião do Estado) impacta na estratégia de alocação de recursos orçamentários do parlamentar. Podemos observar que não consideramos o exame do movimento inverso, qual seja, se o envio de emendas retorna em dividendos eleitorais para os deputados.

**Tabela 1** – Total de Votos Microrregião *Versus* Total de Emendas por Microrregião

	<i>Variável Dependente</i>			
	<i>Log Total Emendas Microrregião</i>			<i>paneil linear</i>
	<i>OLS</i>	<i>OLS</i>	<i>OLS</i>	<i>OLS</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)
Log Total Votos microrregião	1.695*** (0.101)	1.677*** (0.112)	1.655*** (0.111)	1.655*** (0.111)
CAPARAÓ		-0,688 (0,891)	-1,288 (0,893)	
CENTRAL SERRANA		-1,522* (0,863)	-2,149** (0,866)	
CENTRAL SUL		-0,724 (0,917)	-1,306 (0,918)	
CENTRO OESTE		-0,625	-1,213	

<sup>10</sup> Construímos um modelo linear, com efeito fixo por ano e por Microrregião. O R<sup>2</sup> varia entre 0 e 1, indicando, o quanto o modelo consegue explicar os valores apresentados. Quanto maior o R<sup>2</sup>, mais explicativo é o modelo. O modelo painel foi inserido nas análises no intuito de validar/reforçar o achado, na medida em que se verificou mais robusto na geração dos coeficientes. Mesmo que o R<sup>2</sup> ajustado caia para 0,25 em comparação como modelo linear, há significância e a indicação de que o dado está na direção correta. Cabe ressaltar que o modelo de regressão linear apresentado representa mais uma evidência da atuação do deputado capixaba em prol de suas bases que, por sua vez, em nosso estudo é corroborado com entrevistas.

		(0,937)	(0,937)	
LITORAL SUL		-2,288**	-2,874**	
		(0,897)	(0,898)	
METROPOLITANA		-0,924	-1,450	
		(1,143)	(1,137)	
NORDESTE		-0,561	-1,156	
		(0,909)	(0,910)	
NOROESTE		-1,615*	-2,202**	
		(0,897)	(0,898)	
RIO DOCE		-1,582*	-2,167**	
		(0,903)	(0,904)	
SUDOESTE SERRANA		-0,022	-0,611	
		(0,887)	(0,889)	
Constant	-1,169*			
	(0,638)			
Observações	687	687	687	687
R <sup>2</sup>	0,291	0,774	0,780	0,226
R <sup>2</sup> ajustado	0,290	0,771	0,776	0,254
Residual Std. Error	5.236 (df= 685)	5.231 (df= 676)	5.170 (df= 675)	
F Statistic	281.319*** (df=1; 685)	210.937*** (df=11; 676)	199.297*** (df= 12; 675)	112.531*** (df= 2; 675)

Fonte: PESSINE (2019, p.102).

Note: \*p < 0.1; \*\*p < 0,05; \*\*\*p < 0.01; modelo 2, 3 e 4 tem efeito fixo por ano e microrregião

O coeficiente da variável independente total de votos por microrregião é consistente, com e sem efeito fixo. Continua consistente aplicando modelo de painel (modelo 4) que é o mais adequado. Inclusive o R<sup>2</sup> ajustado cai para 0,25 em comparação como modelo linear (modelo 3) com os efeitos fixo por ano e por Microrregião.

Portanto, os dados evidenciam uma relação significativa entre o total de votos obtidos pelos deputados capixabas (nas eleições de 2010 e 2014) nas Microrregiões do Estado e a alocação de recursos por meio das emendas individuais inseridas no orçamento anual (entre os anos de 2012 à 2019) destinadas às Microrregiões de Planejamento do Espírito Santo.

Os elementos colhidos indicam que a estratégia dos parlamentares capixabas (durante a 17<sup>a</sup> e 18<sup>a</sup> Legislatura), a partir do pressuposto das análises referentes às emendas individuais ao orçamento, é direcionada às suas bases eleitorais. Cumpre ressaltar ainda, que as informações obtidas nas entrevistas também evidenciam uma relação positiva entre a conexão eleitoral e as emendas individuais ao orçamento. Todos os entrevistados relataram que a maioria dos deputados capixabas (no decorrer do período estudado) atuaram em prol de seu território eleitoral.

Trazendo aqui, os resultados desse esforço da pesquisa, tem-se que o [Entrevistado 6] apontou na sua fala, a percepção de que cerca de 70% das emendas dos deputados são direcionadas para suas bases eleitorais. Quando questionados sobre as estratégias dos seus

pares, todos os entrevistados relataram compreender que a maioria de seus colegas de parlamento atuam, via emendas individuais, para suas bases.

A estratégia de direcionar esforços na alocação de recursos para territórios eleitorais muitas das vezes é compreendida de forma pejorativa. O termo “clientelismo” é comumente associado ao fisiologismo/práticas atrasadas, quando na verdade, pode simplesmente configurar uma estratégia bem-sucedida, a partir de uma atuação mais pragmática, ou seja, mais adequada de sobrevivência.

A alocação de emendas orçamentárias que são facilmente rastreadas e atribuídas a um determinado político. Além disso, questões locais tenderiam a aumentar a atenção dos eleitores. [...] Por isso, é mais fácil reivindicar a paternidade de políticas do tipo *pork*. Portanto, *pork* facilita a atribuição de crédito em um ambiente institucional que potencialmente torna turva a responsabilização do representante por sua atuação no exercício do mandato (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011, p.251).

Em que pese a atuação para as bases eleitorais ser uma realidade na ALES, há espaço para comportamentos distintos, inclusive como decorrência do argumento posto pela literatura (CARVALHO, 2003) de que padrões diversos de votações resultariam também, em comportamentos distintos. Para além, os parlamentares capixabas possuem percepções diferentes acerca da atuação clientelista a partir das emendas individuais ao orçamento.

Nessa perspectiva, os [Entrevistados 1 e 4] não atribuem grande valor estratégico às emendas individuais ao orçamento, tampouco compreendem que a alocação de recursos para uma determinada região faz parte do seu fazer no interior de uma Casa de Leis. Nas palavras do [Entrevistado 1] “as emendas, a rigor, não deveriam existir”. Para ele, as emendas foram criadas, em nível federal, no intuito de fazer com que o parlamentar não altere o orçamento posto pelo Executivo. Todavia, este é o momento, em excelência, para que o Legislativo possa interferir nos investimentos públicos. Ainda de acordo com o [Entrevistado 1] ele relata que não pauta suas ações políticas em torno das emendas individuais ao orçamento. Logo, alocar recursos não é uma estratégia política interessante/relevante para ele. Acrescenta:

Em nível federal existe outra questão: as emendas transformam a disputa eleitoral em algo desigual. Em nível federal, um deputado dispõe de 15 milhões em emendas por ano. Acho que em nível estadual esse peso é mitigado, pois o valor é muito pequeno, mas também pesa. Até porque as pessoas têm uma dificuldade imensa de compreender a função do parlamentar. Enviar emenda é algo físico. Você vê! É visível! Se as emendas acabassem ajudaria a política. Em conjunto com uma reforma tributária e do pacto federativo. Os políticos teriam que ocupar muito mais os espaços com suas funções o que melhoraria a política nacional como um todo.

Nesse mesmo raciocínio, o [Entrevistado 4] classifica as emendas individuais ao orçamento como uma “atuação ilegítima”, pois as mesmas, na prática, são utilizadas como “moeda de troca”. Para ele, o parlamentar possui autonomia para modificar o orçamento e,

desde que não cause dificuldades orçamentárias ao Executivo, deveria se utilizar desta prerrogativa. Observa também que as emendas são utilizadas com o objetivo de que o Legislativo não altere a peça orçamentária e complementa seu argumento apontando não visualizar impacto desse tipo de política (alocar recursos para territórios eleitorais). O argumento é corroborado quando o parlamentar indica que, a maioria de seus votos advém de membros de uma determinada igreja. O que nos reforça a compreensão de que outras variáveis (para além das emendas individuais) podem (e vão) impactar o comportamento do parlamentar tendo como pressuposto a lógica da conexão eleitoral

Visando compreender melhor a relação dos deputados da ALES com suas bases eleitorais, realizamos a seguinte pergunta: “o Sr./Sra considera um dever do parlamentar alocar recursos via emendas para suas bases eleitorais?” Destacamos o posicionamento do [Entrevistado 2] em resposta afirmativa à pergunta. Para ele, é um dever enviar recursos via emendas para seu reduto eleitoral, pois foi na base que ele construiu em sua base eleitoral um “certo patrimônio político”. Relata pertencer a uma determinada região do Estado, por isso, ter preferência por ela. Em suas palavras: “[...] essa obrigação não é somente pelo fato de que recebo mais votos [de uma determinada região] do Estado, mas porque a minha vida foi construída lá. Sou mais procurado pela base e trabalho mais pela base”. Observa também:

Trabalho hoje dia e noite. É operação, vaga na UTI, etc. O Ministério Público acha que isso é promoção. Que não é ação política, e sim pessoal, mas eu não penso assim. Acho que a população deve procurar o político e ele tem que atuar em prol da população. Vestir a camisa! Atenção ao necessitado é o mais importante!

O [Entrevistado 3], além de considerar um dever do parlamentar enviar recursos para sua base eleitoral através das emendas individuais, diz atuar em favor de seu reduto eleitoral de outras formas. Dentre elas, a partir da interlocução (a partir das reivindicações dos prefeitos e outras autoridades locais) conjunta ao governo do Estado a fim de reivindicar benefícios para sua região, principalmente, no que tange às demandas relacionadas à infraestrutura, notadamente, estradas. Além de atuar articulando consensos junto à burocracia (secretarias) estadual.

Para Bezerra (1999) atuar junto à burocracia no atendimento de demandas/favores, tendo em vista o acesso privilegiado que o parlamentar possui no Poder Público não é um traço distintivo somente entre particulares (cidadãos/eleitores) e parlamentares. Também é elemento de distinção entre os parlamentares, pois o acesso aos órgãos públicos não é idêntico a eles. Para o autor, “[...] a incorporação de práticas de atendimento de demandas particularistas e liberação de recursos federais para os estados e municípios como concepção de representação política não é somente partilhada pelos parlamentares, mas também pelos prefeitos/governadores”. Desta forma, estes últimos compreendem que a alocação de recursos é atribuição fundamental do

parlamentar (BEZERRA, 1999, p.40).

#### **4.2 Mapas Eleitorais/Emendas Individuais à LOA**

Essa seção foi pensada com o objetivo de trazer elementos que possam ilustrar, a partir de “alguns casos”, os argumentos trabalhados até aqui. Não se pretende traçar generalizações com base nesse maior detalhamento referente às estratégias e posicionamentos dos parlamentares da ALES. Assim, na impossibilidade de individualizar os dados de todos os deputados analisados, foram selecionados quatro casos para que possamos tecer maiores considerações.

Na seleção, buscamos observar a inclusão de deputados presentes tanto na 17ª e 18ª Legislatura, que não mudaram de legenda no período indicado, e com perfis de votação diferentes (faixas distintas de NER<sup>11</sup>). Com base na tipificação adotada, identificamos um deputado com alta concentração de votos, outro com concentração moderada, outro com dispersão moderada e, por último, uma deputada com alta dispersão de votos. Portanto, temos: Deputado Hércules da Silveira (MDB), Deputado José Eustáquio de Freitas (PSB), Deputado Dary Alves Paung (PRP) e a Deputada Luzia Alves Toledo (MDB). A expectativa é a de que faixas distintas de concentração e dispersão de votos dos deputados equivalam a diferentes tipos de estratégias de alocação de recursos (CARVALHO, 2003).

As figuras que seguem e ilustram esta seção, correspondem aos mapas que comportam os dados tanto das votações (por Microrregiões do ES) e valores (em R\$) das emendas destinadas, por deputado, às respectivas Microrregiões.

Nos quadrantes superiores, se encontram os dados sobre a quantidade de votos (N) obtidos, tanto nas eleições de 2010 (esquerda) como nas eleições de 2014 (direita). Nos quadrantes inferiores, o valor em R\$ de emendas por Microrregião nas 17ª (2011-2018) e 18ª (2015-2018) Legislaturas. As cores dos mapas que variam, de tons claros (branco) a tons escuros (em verde), nos informam a concentração (ou não) de voto e emendas. Quanto mais escura a tonalidade no mapa mais votos/emendas na respectiva Microrregião.

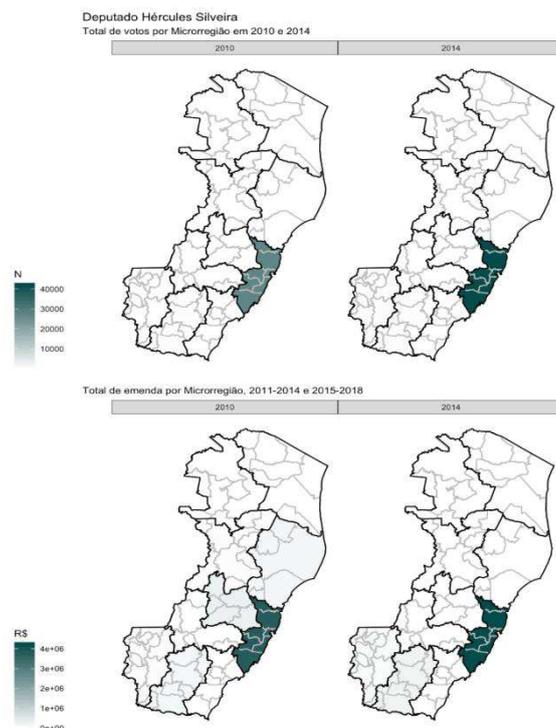
##### **4.2.1 Primeiro Caso: Deputado Hércules Silveira (MDB)**

O deputado Hércules Silveira (MDB) possui perfil de alta concentração de votos com NER 1,07 na eleição de 2010 e 1,8 na eleição de 2014. Dos deputados eleitos para a ALES em 2010 e 2014 é o que possui o menor NER, portanto, maior concentração de votos.

---

<sup>11</sup> De forma simplificada, o NER é a indicação de um índice criado para classificar o perfil geográfico do voto dos parlamentares a partir da concentração/dispersão dos votos recebidos nas Microrregiões do Espírito Santo. Quanto maior o NER, maior dispersão de votos. Em contrapartida, quanto menor o NER, mais concentração de votos em uma determinada Região. Para um maior aprofundamento, ver Apêndice I ao final do artigo.

**Figura I** – Distribuição de Votos X Emendas - Deputado Hércules Silveira (MDB)



Fonte: PESSINE (2019, p. 107).

Os votos do deputado Hércules Silveira são concentrados na Região<sup>12</sup> Metropolitana, em especial, no município de Vila Velha. Em 2010, dos 28.536 votos recebidos, 27.525 foram na Região Metropolitana. Ou seja, quase que a totalidade de sua votação. Também recebeu alguns poucos votos na Região Central Sul.

Com relação às emendas inseridas na LOA pelo respectivo parlamentar (as correspondentes à 17ª Legislatura), foram destinados R\$ 3,8 milhões<sup>13</sup> (equivalente a 82,83% do valor total das emendas) para Região Metropolitana. A Central Serrana obteve R\$ 312 mil (6,81% do total). A do Rio Doce R\$ 190 mil (4,15% do total) e a Central Sul R\$178 mil (3,89% do total). Podemos notar que a lógica da conexão eleitoral é perceptível para o caso. Quase que a totalidade de seus votos são recebidos de eleitores da Região Metropolitana e, por sua vez, 82,83% dos valores de suas emendas são destinadas à Região Metropolitana.

Nas eleições de 2014, dos 43.765 votos recebidos por Hércules da Silveira, 41.964 foram também oriundos da Região Metropolitana. Podemos destacar que o deputado obteve relativo sucesso eleitoral com aumento significativo de votos totais que ainda permanecem concentrados na Região Metropolitana. Entretanto, não se pode afirmar que existe uma relação

<sup>12</sup> Do decorrer do tópico iremos utilizar a terminologia Região, por se tratar mais de expressão mais usual e fácil, quando, na verdade elas correspondem às Microrregiões do ES.

<sup>13</sup> Cabe ressaltar que os valores apresentados não foram deflacionados.

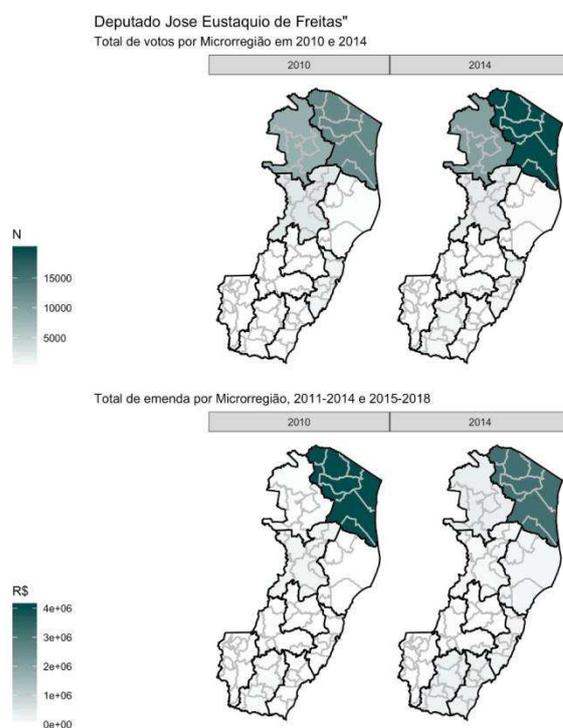
entre sucesso eleitoral e alocação de recursos.

Durante a 18ª Legislatura, as emendas individuais ao orçamento ainda continuam concentradas na Região Metropolitana, R\$ 4,2 milhões (ou seja, 91,74% do valor total das emendas do deputado). A região Central-Sul corresponde a segunda região com os maiores valores alocados, R\$ 240 mil (5,21% do total). O deputado Hércules Silveira, durante toda a 18ª Legislatura não destina nenhuma emenda para as regiões Centro-Oeste, Litoral Sul, Nordeste, Noroeste, Rio Doce. Os dados constantes da Figura I nos informa que, para o caso, há a indicação de que a concentração de votos em uma Região reflete em um comportamento concentrador de emendas. Ademais, está clara a prioridade de envio de recursos para a sua base eleitoral.

#### 4.2.2 Segundo Caso: Deputado José Eustáquio de Freitas (PSB)

O deputado José Eustáquio de Freitas (PSB) possui perfil de concentração moderado de votos, com NER 2,63 na eleição de 2010 e 2,32 na eleição de 2014.

**Figura II** – Distribuição de Votos X Emendas - Deputado José Eustáquio de Freitas (PSB)



Fonte: PESSINE (2019, p. 109).

Os votos do deputado José Eustáquio de Freitas (PSB) são divididos entre as regiões Nordeste, Noroeste e Centro-Oeste do Espírito Santo. Em 2010, dos 24.711 votos recebidos, 12.483 foram na Região Nordeste, 8.314 na Região Noroeste e 2.392 na Região Centro-Oeste.

Durante a 17ª Legislatura, as regiões prioritárias de destino de emendas foram,

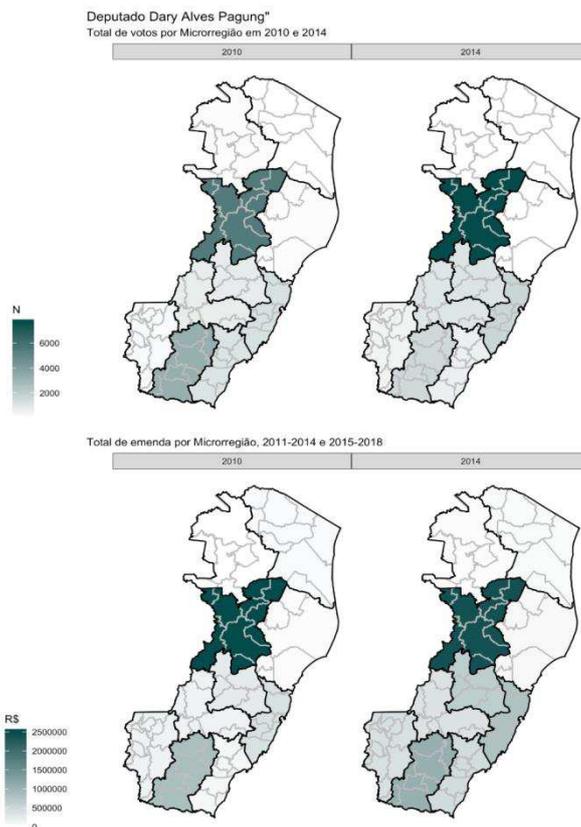
respectivamente, a Região Nordeste com R\$ 4,1 milhões (o equivalente a 90,53% do total de emendas realizadas), seguida da Região Centro-Oeste, com R\$ 220 mil (4,89% do total). Os destaques ficam para o envio de R\$ 105 mil (2,39% do total) em emendas para a Região Central-Sul, que não é reduto eleitoral do parlamentar. A Região Noroeste, que a segunda em totais de votos recebidos não foi destino prioritário, ao contrário, recebeu somente R\$ 50 mil em recursos. Podemos supor o movimento do parlamentar da seguinte forma: ele consolida seu maior reduto eleitoral com grande concentração de valores de emendas e tenta se projetar nas regiões Centro-Oeste (a terceira Região com mais votos para o então candidato) e em uma Região onde não possui votação significativa (a Central-Sul). É se de destacar que os valores alocados para essas últimas regiões, apesar de maiores que para a Noroeste, não são montantes expressivos, principalmente em comparação com os R\$ 4,1 milhões destinados para a Região Nordeste.

Em 2014, dos 33.945 votos recebidos pelo deputado, 19.775 foram na Região Nordeste (que se fixa como sua maior base eleitoral - com acréscimo de mais de 5.000 votos). Cresce em termos eleitorais também na Região Noroeste (em números menores), mesmo alocando somente R\$ 50 mil em recursos para essa região. Entretanto, diminui a quantidade de eleitores da região Centro-Oeste (1.930) e ainda continua tendo uma votação inexpressiva na Região Central-Sul. Com relação à alocação de recursos no decorrer na 18ª Legislatura, a Região Nordeste ainda continua sendo a preferência de destino com R\$ 3,2 milhões (69,25% do total ) em emendas individuais ao orçamento. A região Noroeste (que praticamente não foi privilegiada na legislatura passada) passou a receber R\$ 336,1 mil (que corresponde a 7,30% do total das emendas do deputado). As regiões Central-Sul e Litoral Sul aparecem em seguida com R\$ 271 mil (5,89% do total) e R\$271 mil (5,89% do total), respectivamente

#### **4.2.3 Terceiro Caso: Deputado Dary Alves Paung (PRP)**

O deputado Dary Alves Paung (PRP) possui perfil de dispersão moderada de votos com NER 4,02 na eleição de 2010 e 3,05 na eleição de 2014.

**Figura III** – Distribuição de Votos X Emendas – Deputado Dary Alves Paung (PRP)



Fonte: PESSINE (2019, p. 111).

Os votos do deputado Dary Alves Paug (PRP) são repartidos entre as regiões Centro-Oeste, Central-Sul, Litoral-Sul e Metropolitana. Em 2010, dos 13.022 votos recebidos, 5.234 (40,19%) foram na Região Centro-Oeste, 3.251 (24,96%) na Central-Sul, 1.251 (9,60%) na Metropolitana e 1.134 (8,70%) na região Litoral Sul.

Ao longo da 17ª Legislatura, as regiões prioritárias de destino de emendas foram a região Centro-Oeste (seu maior reduto eleitoral) com R\$ 2,5 milhões (que representam 55,35% do valor total das emendas), seguida da Região Central-Sul com R\$ 854,6 mil (18,82% do total) e da Região Central-Serrana com o envio do total de R\$ 265 mil (5,83% do total).

Nas eleições de 2014, a região Centro-Oeste se estabeleceu como território eleitoral do deputado com 7.687 votos (inclusive, com aumento de eleitores), seguido da Região Metropolitana com 1.652 votos, Central-Sul com 1.548 (que teve uma diminuição em números totais da votação anterior do deputado). O parlamentar obteve 616 votos na Região Litoral Sul. Portanto, podemos inferir houve maior concentração de votos na eleição de 2014 que na eleição de 2010 (a diminuição do índice de NER acima identificado já nos faria presumir essa afirmação).

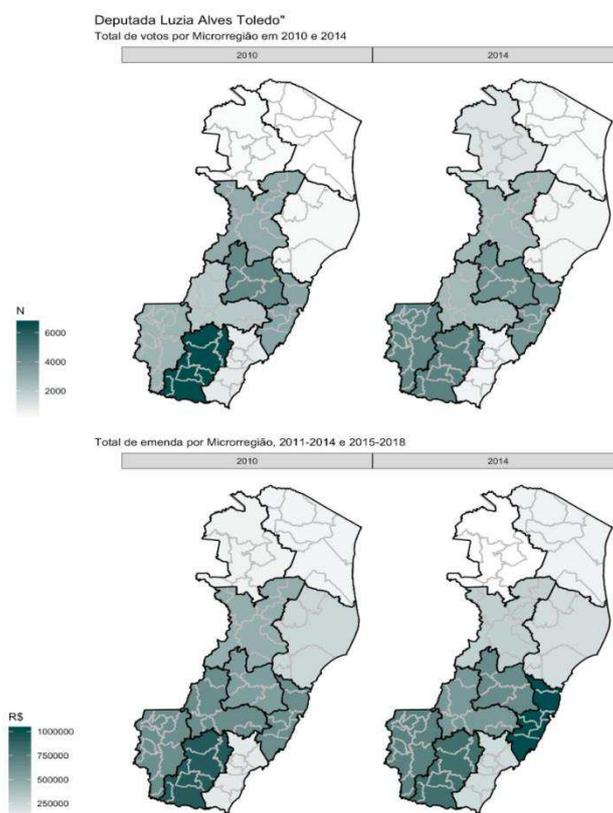
Com relação às emendas individuais ao orçamento propostas na 18ª Legislatura, elas seguem uma similar a da 17ª Legislatura. Foram dirigidas à Região Centro-Oeste R\$

2.421.000,00 (37,81% do total) em emendas, R\$ 1,1 milhão (16,40% do total) à Central-Sul, R\$ 658 mil (10,27%) para a Central-Serrana e R\$ 805 mil (12,57%) à Metropolitana. Assim, o deputado consolida a região Centro-Oeste como base eleitoral, mas avança em direção a Região Metropolitana (que em 2014 passou a ser a de segunda maior votação) e da Central-Serrana, mas sem desconsiderar a região Central-Sul (local onde também possui expressiva votação, todavia em números menores que 2010).

#### 4.2.4 Quarto Caso: Deputada Luzia Alves Toledo (MDB)

A deputada Luzia Alves Toledo (MDB) possui perfil de alta dispersão de votos, com NER 5,87 na eleição de 2010 e 6,91 na eleição de 2014. Dos deputados eleitos para a ALES em 2010 e 2014, ela é quem possui os maiores índices de NER, portanto, maior dispersão de votos.

**Figura IV** – Distribuição de Votos X Emendas- Deputada Luzia Alves Toledo (MDB)



Fonte: PESSINE (2019, p. 113).

Os dados nos mostram que os votos da deputada Luzia Alves Toledo (MDB) estão dispersados de forma mais uniforme por várias Regiões do Estado: Central-Sul, Central-Serrana, Centro-Oeste, Caparaó e Metropolitana. Em 2010, dos 23.626 votos recebidos, 6.663 (28,20%) foram na Região Central-Sul, 4.313 (18,25%) na Central-Serrana, 3.243 (13,72%) na Metropolitana, 3.037 (12,85%) na Centro-Oeste e 2.713 (11,48%) na Região do Caparaó.

Durante a 17<sup>a</sup> Legislatura, podemos verificar uma dispersão também de emendas (principalmente, em comparação com os casos anteriormente apresentados). A região Central-Sul (obteve sua maior votação) também é prioridade no que tange ao repasse das emendas, com R\$ 931,9 mil (20,57%) enviados, seguida do Caparaó com R\$ 635 mil (14,02%), da Metropolitana com R\$ 642,3 mil (14,18%), Central Serrana com R\$ 551,6 mil (12,17%) e Centro-Oeste com R\$ 460 mil (10,15%). A Região do Caparaó, mesmo sendo, das apresentadas, a com menor quantidade de votos, é a segunda opção de envio de recursos.

Nas eleições de 2014, dos 24.375 votos, 4.581 na Região Central-Sul, 4.399 no Caparaó, 4.010 na Central Serrana, 3.794 na Metropolitana e 2.621 na Centro-Oeste. Podemos perceber que a estratégia de prioridade de envio de emendas pode ter impactado a votação da deputada Luzia Toledo na Região do Caparaó, que, nas eleições de 2014 passa a ser a segunda Região em termos de eleitorado.

Com relação ao envio de emendas, a região Metropolitana ganha lugar de destaque com R\$ milhão (que corresponde à 22,09% do total de emendas da deputada), seguida de perto pela Central-Sul com envio com R\$ 818 mil (17,63% do total), Caparaó com R\$ 707 mil (15,23% do total) e Central Serrana com R\$ 652 (14,05% do total) e Centro-Oeste R\$ 280 mil (6,03% do total).

Os casos ilustrados nos apresentam mais evidências a serem incorporadas ao argumento de que “as bases importam”. Ou seja, de que a lógica da conexão eleitoral pode ser vislumbrada como chave explicativa para o comportamento de deputado capixaba via emendas individuais aos orçamentos correspondentes à 17<sup>a</sup> e 18<sup>a</sup> Legislaturas. Ademais, as informações contidas nas figuras desta seção nos indicam que o perfil de votação impacta na estratégia dos deputados na alocação de benefícios. Ou seja, quanto maior a concentração de votos, maior a concentração de recursos. Quanto maior a dispersão dos votos, maior a dispersão dos recursos. Cumpre destacar que não é possível pressupor generalidades a partir dos casos selecionados.

Por fim, cumpre destacar que, no desenrolar das entrevistas realizadas percebemos, a partir dos relatos da grande maioria dos deputados, que as estratégias dos legisladores pelas emendas podem ser consideradas para além de suas bases (no sentido por nós abordado, relativo ao espaço geográfico), mas também, em relação as áreas de destinação de emendas preferenciais dos deputados capixabas (saúde, educação, agricultura, infraestrutura, entre outras). O que resultaria na inserção de outra variável explicativa do comportamento do parlamentar. De fato, há evidências de que a ocupação dos deputados (se médico, agricultor, professor, político, policial) afeta a propensão de alocação de recursos para as correspondentes áreas de destino. Entretanto, essa perspectiva de análise não foi objeto deste estudo. Futuras pesquisas encontrarão terreno fértil nas análises dos possíveis impactos das áreas de destino nas estratégias de proposições de emendas dos parlamentares.

## 5 Conclusão

O que se tem, comumente, em termos de estudos que contemplam a análise do processo orçamentário e do comportamento parlamentar concentra-se em nível federal. Apesar da relevância desses estudos para desvendar aspectos importantes do comportamento do parlamentar no plano federal, nesse sentido, há de se questionar em que medida as disposições anteriores podem ser replicadas em nível subnacional. A presente artigo nos ajudou a suprir, até o ponto que lhe cabe, essa lacuna, realizando uma análise da estratégia do deputado estadual capixaba no manejo das emendas individuais ao orçamento, inclusive, verificando se essa estratégia é direcionada preferencialmente para as suas bases eleitorais.

Com base na questão de pesquisa identificada construímos a hipótese de que os deputados capixabas, durante as 17ª e 18ª Legislaturas, alocam recursos, através das emendas orçamentárias, para suas bases eleitorais, o que presume uma relação positiva entre emendas orçamentárias e conexão eleitoral.

Para tanto, estabelecemos uma correlação/regressão linear entre uma variável independente (Total de Votos na Microrregião do Estado) e uma dependente (Valor Total das Emendas Destinadas à Microrregião). Os dados evidenciaram uma relação significativa entre o total de votos obtidos pelos deputados capixabas (nas eleições de 2010 e 2014) nas Microrregiões do Estado e a alocação de recursos através das emendas individuais inseridas no orçamento anual (entre os anos de 2012 à 2019) destinadas às Microrregiões de Planejamento do Espírito Santo.

Desta forma, os elementos colhidos indicam que a estratégia dos parlamentares capixabas (durante a 17ª e 18ª Legislatura), tendo como pressuposto de análise as emendas individuais ao orçamento, é direcionada às suas bases eleitorais. As informações obtidas nas entrevistas também evidenciam uma relação positiva entre a conexão eleitoral e as emendas individuais ao orçamento. Vale destacar que há espaços para estratégias diferentes, inclusive aquelas relativas às áreas de preferência de alocação de recursos.

## Referências

- AMES, Barry. Os entraves da democracia no Brasil. São Paulo: FGV, 2003.
- AMES, Barry; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. Famintos por *Pork*: Uma análise da demanda e oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. In: O Congresso por ele mesmo, 2011, p.51-68.
- BEZERRA, Marcos Otávio. Em nome das “bases”: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: NUAP/Relume-Dumará, 1999.
- CARVALHO, Nelson Rojas de. E no Início eram as Bases: Geografia Política do Voto e Comportamento Legislativo no Brasil. Rio de Janeiro : Revan, 2003.
- COX, Gary W. e MCCUBBINS, Mathew D. Legislative Leviathan: party government in the House. Berkeley, University of California Press, 1993

FIGUEIREDO, A. E LIMONGI, F. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

KHREBIEL, Keith. Information and legislative organization. Ann Arbor: The University of Chicago Press, 1991.

LAGO, Ivan Carlos; ROTTA, Edemar. Conexão eleitoral e reeleição entre deputados federais do sul do Brasil/1998-2010. Revista de Sociologia e Política., v.22, n. 3, 2014, p.77-91.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Incentivos eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, nº 2, 2002, p.41-62.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, nº 4, 2005, p.91-109.

MAINWARING, Scott. Sistemas Partidários em novas Democracias: o caso do Brasil. 2001.

MAYHEW, David. (1974) Congress: The Electoral Connection. New Haven: Yale University Press.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, 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.

PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. O que o reeleito tem? O retorno: esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. Revista de Economia Política, v. 27, nº 4, p.664-683, 2007.

PESSINE, Karina Melo. Atuação Legislativa Subnacional via Emendas Individuais ao Orçamento: uma Análise das Estratégias dos Deputados Estaduais Capixabas (2011-2018). Tese de Doutorado (Sociologia Política). Universidade Estadual do Norte Fluminense, 2019.

SANTOS, Fabiano. O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

SHEPSLE, K & WEINGAST, B. Positive theories of congressional institutions. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995.

SIMÕES, Jéssica Kamille Cruz. Conexão eleitoral e comportamento parlamentar: um estudo a partir da Assembleia Legislativa do Espírito Santo entre 1999 e 2010. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial a obtenção de título de Mestre em Ciências Sociais. Universidade Federal do Espírito Santo, 2018.

TOMIO, F. e RICCI, P. Conexão Eleitoral, Processo Legislativo e Estratégias Parlamentares nas Assembleias Legislativas Estaduais. Unicamp, 2008 (Trabalho apresentado no 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Unicamp, Campinas, 29/07/2008.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. O processo legislativo estadual sob dois regimes constitucionais: processo decisório e as relações executivo/legislativo nos estados na transição democrática e após 1988 (1979-2010). Trabalho apresentado no 35º Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS). Caxambú, 24 a 28 de outubro de 2011.

## APÊNDICE I

O perfil geográfico de votação dos parlamentares da ALES, foi identificado com base no grau de concentração/dispersão de votos, pela utilização do índice traçado por Carvalho (2003) e Lagos (2010). Trata-se de um índice comumente adotado nos estudos sobre a geografia do voto, dado pela equação:

$$N = \frac{1}{\sum V_i^2}$$

Onde,  $V_i$  = nº de votos do deputado X no município  $i$  / nº total de votos do deputado X no estado.

Seguindo os mesmos preceitos da escolha feita por Simões (2018), optamos por alterar o cálculo do índice tomando como unidade de votos as Microrregiões do Estado do Espírito Santo, no lugar dos Municípios do Estado. Agregar os votos por Microrregiões de desenvolvimento é argumento justificável, sendo planejado por algumas razões: primeiro, a análise por Microrregiões contempla a questão da contiguidade dos municípios e, segundo, as entrevistas revelaram que a grande maioria dos deputados compreende o seu reduto eleitoral a partir de região específica, não uma cidade. Nas entrevistas, somente um deputado se referiu a sua base eleitoral como concentrada em um único município.

Desta forma, em nossa pesquisa,  $V_i$  é o número de votos do deputado X na região e  $i/n^\circ$  total de votos do deputado X no estado.

A teoria tem adotado esse índice para determinar o número efetivo de partidos. “Em nosso caso, o índice, que chamamos de NER (Número Efetivo de Regiões), irá sugerir o número de regiões em que os deputados estaduais eleitos foram votados de forma efetiva” (SIMÕES, 2018, p. 49). Adotando a tipologia de Simões (2018), que por sua vez, é uma adaptação da tipologia de Carvalho (2003), temos:

1. Deputados de Votação com Concentração Alta: o NER está no intervalo  $1,0 \leq NER < 1,55$ . Nesta faixa, situam-se os deputados que conseguem concentrar em uma mesma região no mínimo 80% de seus votos.
2. Deputados de Votação com Concentração Moderada: o NER está no intervalo  $1,55 \leq NER < 2,50$ . Nesta faixa, o deputado obtém de 60% a 80% de seus votos em uma região.
3. Deputados de Votação Dispersa Moderada: o NER está no intervalo  $2,50 \leq NER < 3,70$ . Na primeira faixa de dispersão, o deputado concentra, em uma única região, entre 40% e 60% de seus votos.
4. Deputados de Votação Dispersa Alta: o NER está no intervalo  $3,7 \leq NER < 6$ . Na faixa de dispersão mais alta, o deputado obtém, na região onde concentra mais votos, até 40% deles (SIMÕES, 2018, p.51).

Artigo submetido em: 2021-06-24

Artigo aceito em: 2021-09-17



**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**

**CONTEMPORARY ISSUES OF BRAZILIAN CONSTITUTIONAL DEMOCRACY:  
JUDICIAL REVIEW OF *INTERNA CORPORIS* ACTS AND THE ELECTION OF THE  
GOVERNING BOARD OF THE NATIONAL CONGRESS UNDER THE  
DEMOCRATIC STATE GOVERNED BY THE RULE OF LAW**

**CUESTIONES CONTEMPORÂNEAS DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL  
BRASILEÑA: EL CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS *INTERNA CORPORIS* Y LA  
ELECCIÓN DE LA MESA DIRECTIVA DE LO CONGRESO NACIONAL EN EL  
MARCO DEL ESTADO DE DERECHO DEMOCRÁTICO**

Lucas César Severino de Carvalho<sup>1</sup>

**Resumo:** O trabalho discute a judicialização das eleições da Mesa Diretora 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. 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. The objective here is to examine the consequences of the judicial review of *interna corporis* acts in light of the role of the Supreme Court in guaranteeing democratic principles and the separation of powers, given the need for justification of Constitutional Jurisdiction. 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. El objetivo aquí es examinar las consecuencias del control judicial de los actos *interna corporis* en vista del rol de lo Supremo Tribunal Federal en garantizar los principios democráticos y la separación de poderes, en vista de la necesidad de justificar la Jurisdicción Constitucional. Mediante metodología

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, mestrando em Direito Político pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, advogado e consultor, ORCID iD: 0000-0001-7714-0309, e-mail: lucascescarvalho.ppgdufmg@gmail.com.

jurídico-compreensiva, señala críticamente alcances y limitaciones del control judicial de actos del Poder 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.

## 1 Introdução

A investigação proposta pretende analisar decisões recentes do Supremo Tribunal Federal sobre a eleição das Mesas do Congresso Nacional, para, com base nos marcos do constitucionalismo democrático (DANTAS; FERNANDES, 2019) e da relação entre direito e política desenvolvida na Constituição de 1988, compreender o papel do controle judicial dos atos do Poder Legislativo no contexto brasileiro, situado em uma delicada composição entre supremacia constitucional, separação dos poderes e Jurisdição Constitucional (PAULINO, 2018, p 134).

A eleição da cúpula dirigente de um Poder constituído, enquanto fenômeno típico da auto-organização dos poderes do Estado a partir de sua autonomia assegurada aos poderes constitucionais, é tema de estudo cuidadoso do constitucionalismo, ante suas possibilidades de configurar e alterar as dinâmicas do arranjo institucional vigente (HUQ; GINSBURG, 2018, p. 181).

Nesse contexto, a condução dos cargos de direção do Parlamento brasileiro é um ponto focal de interação entre os poderes. A decisão sobre a eleição dos membros da Mesa do Congresso Nacional mobiliza diretamente interesses programáticos do Poder Executivo, por ser meio da realização das políticas governamentais através da confluência entre membros da Mesa e a base de apoio ao governo, desejável para a garantia de sua governabilidade (DAVID, 2018, p. 104).

É esperado, assim, que o Poder Executivo nutra interesse em influir sobre a eleição das Mesas do Congresso Nacional, para garantir a efetividade de seus programas no peculiar sistema político-institucional brasileiro. (ABRANCHES, 1988). A configuração do sistema político brasileiro torna imperativo ao governo federal direcionar a pauta dos trabalhos parlamentares e garantir a presença de projetos governamentais durante a sessão legislativa.

Para além, é preciso integrar tal compreensão com o crescente processo de emendamento constitucional, suscitando a constitucionalização de políticas públicas e a constante exigência de formação de maiorias alinhadas aos projetos de governo para realização dos dispositivos constitucionais orientados às políticas de governo (ARANTES; COUTO, 2019, p. 26).

Em nível dogmático, a necessidade de estabilizar as expectativas de efetivação do princípio de separação dos poderes e da autonomia e independência do Poder Legislativo,

presentes nas origens do constitucionalismo e da Teoria do Estado (BONAVIDES, 2019, 2018; HORTA, 1995, p. 157), encontra guarida em dispositivos constitucionais e normas regimentais do ordenamento jurídico brasileiro das casas legislativas, as quais asseguram - ainda que de forma limitada - procedimentos para a realização deste pleito de forma autônoma.

Ainda, a partir da Constituição de 1988, a distribuição de funções dos poderes do Estado brasileiro atribuiu ao Supremo Tribunal Federal expressivas competências para o controle de constitucionalidade, tendo ampliado o rol de ações para invalidação de atos do Poder Públicos, com a previsão de novos instrumentos e legitimados para sua proposição.

Nos 32 anos da Constituição brasileira, a sociedade e as instituições passaram a conviver com a exponencial intermediação de questões políticas e jurídicas não resolvidas entre si a partir dos pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal. Não se mostrou diferente, portanto, a judicialização de questões conflitantes no Parlamento a respeito de suas regras regimentais. Como resultado desse fenômeno, houve uma revisão contida da doutrina dos atos *interna corporis* do Congresso, outrora vistos como impossibilitados de controle judicial, demonstrando um comportamento judicial que pendeu entre a autocontenção passiva frente à organização dos poderes (CAMPOS SILVA; SOUZA, 2019, p. 160) e o desenvolvimento de uma jurisprudência tímida à implementação do devido processo legislativo (OLIVEIRA, 2016).

O presente trabalho pretende apresentar o problema descrito a partir do recorte das últimas questões judicializadas nas eleições das Mesas do Congresso Nacional, especificamente as eleições dos biênios 2019-2021 e 2021-2023. Tal ênfase se deu na medida em que tais julgados refletem a inversão do posicionamento da corte a respeito de seu papel na garantia da independência e autonomia dos poderes por meio do controle de constitucionalidade dos atos do Poder Legislativo. Em primeiro lugar, será desenvolvida revisão de literatura sobre o controle judicial dos atos do Poder Legislativo e o papel da Jurisdição Constitucional como garantidora da supremacia constitucional, em defesa da autonomia e independência dos poderes nos termos da Constituição.

A partir deste detalhamento, será abordada um caso de judicialização da eleição das Mesas do Congresso Nacional do biênio 2019-2021, em que foi discutida a possibilidade de eleição aberta como mecanismo de transparência e publicidade dos atos públicos, contrapondo-se à regra do escrutínio secreto como medida útil à separação de poderes e auto-organização do Poder Legislativo. A rejeição de eventual votação aberta, através da imposição das regras regimentais na realização de atos relativos à organização interna das casas, reflete a atenção dos julgados à procedimentalidade democrática frente à separação de poderes (BERNARDES JUNIOR, 2009, p. 109). Esta conclusão resulta na relativização da doutrina dos *atos interna corporis*, considerados passíveis de sindicância a partir da observância aos princípios constitucionais e disposições regimentais.

Nesse desdobramento, a eleição das Mesas do Congresso Nacional do biênio 2021-

2023, como era de se esperar, também foi pautada por uma questão a ser definida pelo Supremo Tribunal Federal. Trata-se da hipótese de recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, expressamente vedada pelo texto constitucional e pelas normas regimentais, cuja interpretação suscitou diversas críticas em face da possibilidade da Jurisdição Constitucional condicionar as normas vinculantes da organização do Poder Legislativo.

Nesses termos, foi possível demonstrar que o posicionamento adotado pela Corte em situações distintas demonstra a atualidade dos debates sobre o controle judicial dos atos *interna corporis* do Poder Legislativo, bem como uma tendência de que normas regimentais sejam decididas, em última instância, pela Jurisdição Constitucional.

Em conclusão, tais movimentos serão localizados entre tensões e aproximações, como fenômeno de alteração da lógica institucional sobre separação de poderes, do papel dos parlamentos e das cortes no constitucionalismo brasileiro (VOJVODIC; MACHADO; CARDOSO, 2009, p.25). As tendências levantadas demonstram o fenômeno complexo da judicialização de questões eminentemente políticas, na fronteira entre o conceito clássico de separação de poderes e soberania popular, entre supremacia judicial e supremacia constitucional.

A pesquisa espera aprofundar as discussões sobre controle judicial dos atos *interna corporis* e reinserir questões teóricas e práticas acerca da relação entre a Jurisdição Constitucional e a autonomia dos parlamentos, permitindo compreender a pujança e atualidade deste debate para o sistema político brasileiro.

## **2 Separação de poderes, Jurisdição Constitucional e controle judicial dos atos do Poder Legislativo no Brasil.**

Antes de adentrar nas peculiaridades do caso brasileiro, mostra-se fundamental realizar a distinção entre conceitos aqui explorados para examinar o fenômeno da judicialização de atos do Poder Legislativo a partir do caso brasileiro.

Através de levantamento biográfico sobre concepções recentes sobre o desenho institucional desenvolvido pela Constituição de 1988 e do papel do texto constitucional na configuração do sistema político brasileiro será possível aplicar as conclusões obtidas para interpretar o estágio da interação dos poderes em termos de controle dos atos do poder legislativo, em específico, dos atos *interna corporis*.

Como forma de alcançar os pressupostos que contextualizam a relação entre Jurisdição Constitucional e Poder Legislativo no Brasil frente ao princípio da separação de poderes, é imperioso entender como a Constituição brasileira organizou as competências e funções dos poderes da república, e, em especial, o papel do Supremo Tribunal como guardião do texto constitucional. Para tanto, serão adotados os estudos sobre desenvolvimento da Constituição de 1988, diálogo entre os poderes, devido processo legislativo e controle judicial dos atos do Poder

legislativo.

A Constituição, enquanto norma fundamental que orienta as relações entre o político e o jurídico, encontra no texto constitucional brasileiro desdobramentos significativos em termos de organização das funções do Estado nacional e da repartição de atribuições entre os poderes constituídos.

Nesse sentido, o texto constitucional desenvolve uma concepção de separação de poderes norteada pelo mandamento de que os poderes são harmônicos e independentes entre si (BRASIL, 1998), discriminando, ao longo de sua exposição, as competências para cada um dos poderes – ou funções – do Estado. Contudo, sua configuração tornou inexorável a interação e relação entre os poderes como medida de realização das normas constitucionais.

Tal compreensão se insere profundamente no marco teórico dos diálogos institucionais mediados pela Constituição (BATEUP, 2006), pelo qual há, no constitucionalismo contemporâneo, uma efetiva interação entre os poderes a partir do desenvolvimento das funções do Estado brasileiro, sua repartição na estrutura da separação de poderes e, especialmente, da atribuição das cortes constitucionais como mediadoras entre as instituições jurídicas e os dispositivos da Constituição. Nesse sentido:

O argumento dos diálogos institucionais é certamente uma estratégia poderosa de legitimação da Jurisdição Constitucional na democracia. Sua força principal decorre do fato de que a metáfora do diálogo não só se apresenta como a síntese de um argumento normativo capaz de enfrentar as objeções comuns feitas à compatibilização entre Jurisdição Constitucional e democracia, mas, sobretudo, como uma maneira de explicar um tipo especial de interação entre Judiciário e Legislativo com grande apelo descritivo. Diálogos entre o tribunal constitucional e o Parlamento seriam, assim, não apenas desejáveis, mas se dariam efetivamente. (LEAL, 2019, p. 67-68).

Por esse marco, se destaca o papel de legitimação da Jurisdição Constitucional, como compromisso de justificação procedimental e discursiva do controle da validade dos atos do Poder Público, em face dos preceitos constitucionais e da necessidade de interação entre o tribunal constitucional e as instituições representativas.

É imperioso destacar a complexidade com que o modelo de Estado brasileiro desenvolveu seu sistema constitucional, com base em arranjos sofisticados a partir da estrutura do Estado Democrático de Direito, optando por um arranjo político democrático plural e aberto à interação entre os poderes para a realização dos objetivos constitucionais (SILVA, 2019, p. 69). A diferenciação provocada pelo sistema constitucional de 1988 sob o sistema político brasileiro resulta em uma arquitetura dinâmica entre os objetos do texto constitucional e os atores que restaram encarregados de sua concretização:

A Constituição de 1988 definiu um complexo arranjo constitucional, nos termos de Lijphart (2003), combinando separação de poderes, um legislativo bicameral no âmbito da União, com Senado e Câmara praticando poderes simétricos, um sistema eleitoral proporcional para os legislativos (exceto para

o Senado, que adota o sistema majoritário, similar ao das eleições para o Executivo), multipartidarismo exacerbado, federalismo no qual as unidades subnacionais (estados e municípios) dispõem de alguma capacidade legislativa e mantêm suas próprias Constituições e leis orgânicas, e um dos sistemas de controle constitucional das leis mais abrangentes e acessíveis de que se tem notícia (ARANTES; COUTO, 2019, p. 36-37).

Tal configuração se mostra, sobretudo, a partir da incorporação de funções e atribuições para exercício independente dos poderes, com ampla atuação do Poder Executivo na condução de políticas públicas, com a participação ativa do Poder Legislativo como implementador dos programas de governo e de sua interação necessária para a garantia da governabilidade.

Tais interferências podem ser adequadamente entendidas a partir do conceito de “presidencialismo de coalizão”, descrito por Abranches (1988, p. 22) como “o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o 'presidencialismo imperial', organiza o Executivo com base em grandes coalizões.”.

O dimensionamento da relação entre os poderes a partir da Constituição de 1988 assume contornos de encontros e desencontros entre as expectativas institucionais dos Poderes e o papel assumido pelo Supremo Tribunal Federal, na medida em que a Corte Constitucional assume competências de revisão dos atos dos órgãos de cúpula do Estado brasileiro bem como de instância final de questões jurídicas, morais e políticas, decidindo, de forma inevitável, acerca de questões canalizadas, mas não encerradas nas instituições representativas:

A Constituição Federal de 1988 trouxe novas ações constitucionais, ampliou o escopo material da revisão judicial e legitimou novos sujeitos. Reflexo da novidade foi o crescente ativismo da Corte, sob o pretexto de ser a “última trincheira do cidadão”. O ativismo judicial não pode, entretanto, ser confundido com a judicialização da política. O desenho institucional traçado pela Constituição de 1988 reserva ao Supremo Tribunal Federal a “última palavra” no circuito decisório formal, que compreenderia os procedimentos de deliberação e de decisão previstos pela Constituição (MENDES, 2010, p. 217). Em razão dessa circunstância, a arena jurídica é palco de resolução de questões moral, social e politicamente relevantes, devido a uma transferência de poder ao Judiciário, hoje autorizado a decidir questões que estavam fora das suas competências. Inserida no processo mundial de adoção ou de revisão de constituições que adotam cartas de direito e revisão judicial (HIRSCHL, 2004, p. 1), a Constituição de 1988 promove transferências de poder das instituições representativas a órgãos judiciários. (KOZICKI; ARAÚJO, 2015, p. 114-115)

A discussão sobre a judicialização se insere exatamente nesse contexto, dado que o debate sobre o tema alcançou relativo consenso quanto à sua caracterização no sentido de que “a Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo” (BARROSO, 2012, p.24).

É dizer, o controle de constitucionalidade exercido em face de atos de outras instituições do Poder Público suscita, de forma inevitável, questionamentos a respeito de sua própria pertinência, na medida em que o ativismo judicial assumiria uma postura de atuação no

sistema constitucional brasileiro “mais ampla e intensa do Poder Judiciário na concretização dos valores e objetivos constitucionais. Tal proatividade conduz interferência sobre espaços até então tradicionalmente ocupados pelo Executivo e Legislativo.” (KOZICK; ARAÚJO, 2015, p. 115).

Nesse contexto, as relações entre o Poder Legislativo e Judiciário se intensificam na tônica trabalhada, na medida em que o primeiro encontra-se em posição prestigiada no constitucionalismo como expressão da soberania popular e do sistema democrático, conquanto o segundo assume a capitania da guarda do texto constitucional, assegurando a efetividade destes mesmos princípios.

Contudo, no caso brasileiro, as interações entre tais poderes se mostram conflitivas, em razão da participação ativa do STF na deliberação de temas que seriam tradicionalmente respondidos a partir das instituições representativas da democracia contemporânea. Diogo Werneck, ao analisar o comportamento judicial dos membros da corte para investigar seu agir deliberativo, exprime alguns indicativos do fenômeno da judicialização da política:

Entre os fatores tipicamente utilizados na construção de explicações para a judicialização da política que vivenciamos hoje no país, é frequente encontrar: (i) a canalização, para o Judiciário, de expectativas sociais frustradas diante de um Legislativo e um Executivo insuficientemente responsivos; (ii) o redesenho do sistema Brasileiro de controle de constitucionalidade na Constituição de 1988, ampliando não apenas o poder de controle do STF, como também os canais pelos quais diferentes atores políticos e sociais poderiam provocar a atuação do Tribunal; (iii) a “constitucionalização abrangente”, com a adoção de um texto constitucional simultaneamente amplo e detalhado, pavimentando o caminho para que diversas questões antes consideradas políticas sejam tratadas como judicializáveis; (iv) o comportamento estratégico por parte de atores políticos que vêem na intervenção judicial a chance de reverter decisões desfavoráveis em arenas decisórias majoritárias, como o Congresso Nacional; por fim, (v) a crescente consolidação da democracia no país, que amplifica todos os fatores acima, ao mobilizar a cidadania na busca por mecanismos para fazer valer seus direitos e fortalecer o judiciário como ator relativamente independente da atuação das forças políticas do momento (ARGUELHES, 2014, p. 26).

A evolução da relação entre os poderes constituídos, o atual paradigma do Estado Democrático de Direito (BARBOSA, 2013, p.12) e a impossibilidade de enclausuramento do Poder Legislativo em desconformidade com os princípios e fundamentos da Constituição da República, caracterizou, no limite deste enfrentamento, o pronunciamento da Jurisdição Constitucional no sentido da sindicância de atos reservados à discricionariedade do Parlamento, ainda que oscilante em face do prestígio à auto-organização dos poderes.

Nesse sentido, a passagem de um comportamento restritivo às matérias de sua competência para uma atuação predominante em matérias de natureza política e que versem sobre a autonomia dos poderes eleitos permitiu ao Supremo Tribunal Federal, nas recentes décadas, a revisão de sua jurisprudência sobre o controle jurisdicional dos atos do Poder Legislativo.

A revisão do entendimento do Tribunal sobre o controle judicial dos atos do Poder Legislativo, nesse sentido, expressa o desenvolvimento ora trabalhado, aproximando as tensões entre Jurisdição Constitucional, supremacia da constituição e soberania popular e separação de poderes, especialmente em razão do controle de atos *interna corporis* do Congresso Nacional.

### **3 Caminhos para enfrentamento da problemática dos atos *interna corporis*: O devido processo legal como justificativa democrática do controle de constitucionalidade das leis e do processo legislativo**

Conforme Marcelo Andrade Cattoni (2016, p. 84), nos marcos do Estado Democrático de Direito, a Constituição passa a orientar um processo deliberativo e procedimental de realização dos direitos fundamentais e do livre exercício dos poderes, da democracia e da cidadania. Nessa esteira, o devido processo legislativo passa a ser entendido como um marco teórico apto a conciliar os mecanismos de atuação estatal e os procedimentos necessários à legitimação do Poder Público, “condições procedimentais que configuram e garantem, em termos constitucionais, um processo legislativo democrático” frente a uma sociedade plural e participativa.

Desse modo, a independência e autonomia organizacional do Congresso Nacional passou a ser observada à luz do atendimento às regras norteadoras do exercício legítimo do Poder Legislativo, compreendendo-se como o desempenho de suas competências em observância das regras constitucionais, seus pressupostos normativos e dos conjuntos de normas que orientam o agir político nos marcos do constitucionalismo democrático:

É claro, pois, que com o advento da Constituição de 1988, as funções ditas *harmônicas e independentes* entre si passaram a ter um vaso comunicante que desemboca no Judiciário. Não é mais possível, depois de 1988, no Brasil, a defesa cristalizada ao molde secular de uma separação de “poderes” (as aspas servem para lembrar que a palavra é carregada de mito - mito dos poderes), uma vez que se o Legislativo (qualquer das casas do Parlamento) quando não cumprir o *regimento interno*, que é mero *procedimento* apto a cumprir *devido processo legislativo*, há como estabelecer uma provocação fiscalizatória. Do contrário, se isso não fosse possível, teríamos um erro teórico gravíssimo que é o de deixar o texto constitucional à livre deliberação dos legisladores com a maior garantia de que essa *decisão* não pudesse ser falsificabilizada. Desta forma, a *lei* do legislador ficaria confortavelmente imune ao controle de constitucionalidade no processo legislativo, o que consequentemente conduziria a questão a parâmetros de *ilegitimidade* transformado a decisão *interna corporis* no tûmulo da democracia. (DEL NEGRI, 2011).

Tal entendimento revisita a Doutrina dos atos *interna corporis*, para a qual os atos do poder legislativo típicos de sua função constitucional e de sua previsão de organização não são sujeitos ao controle judicial, na medida em que expressam a autonomia do Poder Legislativo em sua imagem mais interna, de auto-organização e de deliberação sobre suas matérias próprias, sob pena de ofensa ao princípio da separação de poderes (QUEIROZ FILHO, 2001, p. 50).

Assim, conforme o marco teórico do Devido Processo Legislativo, a questão nuclear dos atos *interna corporis* e sua repercussão para a democracia deliberativa, para o Estado Democrático de Direito e para a Jurisdição Constitucional assume importância imprescindível, na medida em que é na fronteira de tais atos que se verificará a posição das Cortes Constitucionais frente ao preceito fundamental da República brasileira, compreendido pelo princípio democrático que a Constituição de 1988 elege como fundamento do Estado Constitucional.

Nesse sentido, Marcelo Cattoni nos adverte dos efeitos do ampliação do conceito de atos *interna corporis*, como mecanismo de afastamento da Jurisdição Constitucional do devido controle dos processos democráticos deliberativos no Estado Democrático de Direito:

Esse formalismo não é nada inofensivo. No caso, como mostra o Professor Menelick, contribuiu para uma redução do processo legislativo a um mero rito legitimador de decisões já tomadas no interior das burocracias do Estado ditatorial, sobre o pano de fundo de uma compreensão autoritária da representação política. (CARVALHO NETO, 1992, p. 289-290). A questão do alargamento da noção de o que seja "matéria *interna corporis*" não é menos séria. Esse alargamento se revela através de posições jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal segundo as quais a interpretação e aplicação do Regimento Interno das Casas Parlamentares seriam procedimentos que se resolveriam, privativamente, no interior das próprias Casas. Nesse sentido, o controle judicial de regularidade do processo legislativo só poderia ser exercido se exercido se imediatamente referido a requisitos procedimentais previstos diretamente pelo texto constitucional (como no caso do disposto nos §1º, do art. 47, da Constituição de 1967/69, e §4º, do art. 60, da Constituição de 1988), e não simplesmente com base nos referidos Regimentos, como afirmado, em 1980, no MS nº 20257-DF e, assim, repetidas vezes, p. ex., nos MS nº 21642-DF e MS nº 21648-4-DF, de 06/06/1997, cuja ementa do acórdão é a seguinte: (...) Impetração não conhecida quanto aos fundamentos regimentais, por se tratar de matéria *interna corporis* que só pode encontrar solução no âmbito do Poder Legislativo, não se sujeita à apreciação do Poder Judiciário; conhecimento quanto ao fundamento constitucional. (OLIVEIRA, *In* BAHIA, 2019, p. 9).

Dessa forma e a partir do desenvolvimento levantado, cabe analisar as discussões judiciais travadas quando da eleição das Mesas do Congresso Nacional para o binômio 2019-2020, em que os questionamentos sobre regras do Regimento Interno das Casas Legislativas dinamizaram os debates sobre as relações entre Direito e Política, Jurisdição Constitucional e Soberania Popular e, por fim, o potencial de erosão constitucional decorrente da impossibilidade de controle dos atos do Poder Legislativo.

O principal ponto de disputa deste primeiro caso diz respeito a regras expressas do Regimento Interno de ambas as Casas do Congresso Nacional. Trata-se dos artigos 7º e 60, respectivamente, dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (BRASIL, 1970, 1989).

Nesses dispositivos, há expressa indicação de que a eleição para cada uma destas Mesas se dará mediante o escrutínio secreto. Ocorre que, no contexto que antecipava o pleito, tal

previsão foi compreendida como ilegítima, conquanto macularia a possibilidade de transparência dos atos parlamentares, quando, em verdade, é garantia da autonomia e independência do Parlamento na escolha da sua presidência, impedindo a interferência de outros poderes.

Nesse ambiente foi impetrado o Mandado de Segurança com medida cautelar de n. 36.169/DF, cujo objetivo foi garantir a votação aberta na eleição das Mesas do Senado Federal, em observância aos princípios da publicidade. Em decisão da lavra do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Marco Aurélio, houve a compreensão de que, ante o princípio constitucional da publicidade, tais votações possuem caráter público e deveriam, portanto, serem abertas.

O princípio da publicidade das deliberações do Senado é a regra, correndo as exceções à conta de situações excepcionais, taxativamente especificadas no Texto Constitucional –artigo 52, incisos III, IV, e XI. Descabe potencializar o previsto no Regimento Interno do Senado Federal em dissonância com a garantia dos representados de exercerem fiscalização constante no que tange à atuação dos representantes. (BRASIL, 2019a).

Em desfavor de tal pronunciamento foi questionada a medida cautelar em sede de Suspensão de Segurança, de n. 5.272, de Relatoria do ministro Dias Toffoli, pelo fundamento de que, a despeito da regra geral da publicidade, as decisões deliberativas das Casas legislativas que versam sobre o papel institucional desses órgãos devem observar a doutrina das matérias *interna corporis*, âmbito da liberdade organizacional e da autonomia deliberativa do parlamento. Nada obstante, sua decisão também versou sobre expressa previsão regimental que assegura o voto secreto dos parlamentares bem como de seu papel para o equilíbrio entre os poderes. O julgado permitiu aproximar, assim, a tentativa a necessidade de autonomia dos poderes e da exigência de conformidade aos Regimentos Internos e à Constituição, ainda que resgatando um instituto restritivo ao pronunciamento judicial, como os atos *interna corporis*. Assim:

A escolha da Mesa Diretiva importa, para além de uma seleção do dirigir administrativo da Casa, uma definição de ordem política, intimamente relacionada à natural expressão das forças político-ideológicas que compõe as casas legislativas –que se expressa, por exemplo, na definição das pautas de trabalho e, portanto, no elenco de prioridades do órgão –impactando diretamente na relação do Poder Legislativo com o Poder Executivo. Essa atuação, portanto, deve ser resguardada de qualquer influência externa, especialmente de interferências entre Poderes. No caso de eventual alteração da norma regimental, faz-se mister a observância das regras próprias relativas às proposições de resoluções de alteração do regimento interno. (BRASIL, 2019b).

Em bases comparativas, a decisão atualizou, de forma paradoxal, a doutrina dos atos *interna corporis*, identificando suas especificidades para a eleição das Mesas do Congresso Nacional ao vetar contrariedade entre a Constituição e regras regimentais, a partir de argumentos que reforçam a liberdade dos Parlamentos, enquanto aprimoram a defesa das

instituições democráticas por parte da Jurisdição Constitucional, como forma de aperfeiçoamento democrático e como mecanismo de prevenção da separação de poderes.

Por fim, é imperioso analisar o recente julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6524/DF, em que se discutiu o problema traçado no escopo do presente trabalho, qual seja a reeleição das Mesas do congresso nacional e sua eventual inconstitucionalidade a partir do art. 57, § 4º, da Constituição da República, que prevê a eleição das Mesas do Congresso Nacional e veda “a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente”.

A ação foi sediada em torno da possibilidade de recondução dos membros da Mesa do Congresso Nacional para o mesmo cargo travada versava sobre a literalidade do texto constitucional, que foi interpretado como categórico quanto à proibição de recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente. Assim, o controle de constitucionalidade das regras regimentais que estabelecem tal vedação possibilitaria, por parte da Jurisdição Constitucional, a oportunidade de interpretação conforme a Constituição, porém em sentido diverso à expressão literal da norma.

Contudo, a possibilidade de *judicial review* de normas regimentais que reproduzem a Constituição quanto à vedação à recondução aos cargos da Mesa Legislativa na eleição imediatamente subsequente acarretou disputas quanto aos limites da Jurisdição Constitucional para interpretar normas que aparentam ser claras e expressas quanto às delimitações impostas.

Em seu voto condutor, o Ministro Gilmar Mendes suscita a possibilidade de revisão judicial dessa matéria, para permitir ao Congresso Nacional, por meio de suas casas, legislar sobre a possibilidade de recondução em tela.

Para tanto, faz um resgate comparado da reeleição de *speakers* em democracias constitucionais contemporâneas, como a França, os Estados Unidos, o México, e o Reino Unido, revelando que a recondução é a regra destes modelos. Em seguida, realiza um esforço para contextualizar a regra estabelecida na Constituição de 1988 e reproduzida nos Regimentos Internos a partir da história constitucional nacional, identificando a previsão como exceção na história democrática e localizada quando da imposição da Emenda Constitucional n. 1/69 do período autoritário. Por fim, analisa a viabilidade de interpretação conforme à constituição como fórmula decisória intermediária para limitar a possibilidade de recondução, o que foi rechaçado pelos seguintes fundamentos:

Diferentemente, será conforme à Constituição de 1988 a interpretação realizada a partir do art. 57, §4º, CF/88 que parta do pressuposto que tal dispositivo versa matéria que nunca fora considerada princípio estruturante do Estado brasileiro, ou elemento normativo central para a manutenção da ordem democrática e tampouco veicula direitos fundamentais, sendo essa ausência de fundamentalidade refletida no uso, pela jurisprudência deste Tribunal, da expressão ‘natureza regimental’ para sublinhar que o campo de incidência material do art. 57, §4º, CF/88 é a organização interna de uma

Casa de Leis. (...) Dessa forma, uma interpretação do texto do art. 57, §4º, que possa reputar-se conforme à Constituição de 1988, requer sua devida harmonização sistemática com o princípio da autonomia organizacional das Casas do Congresso Nacional (...) Para o caso vertente, essa ordem de ideias significa: o tema foi posto, e cabe ao Tribunal decidir. Decidiremos, entretanto, acerca da constitucionalidade de dispositivos regimentais que tratam sobre a composição da Mesa das Casas do Congresso Nacional. Não decidiremos acerca de quem vai compor a próxima Mesa: para tanto é preciso de votos no Parlamento, e não no Plenário deste Supremo Tribunal Federal. Na eleição da Mesa do Poder Legislativo, é a maioria parlamentar que define quem ‘fala pela Casa’, não um acórdão. (BRASIL, 2020).

O julgamento, que encerrou com a confirmação da inconstitucionalidade da recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente não chegou a finalizar as discussões sobre os limites da Jurisdição Constitucional, tampouco sobre os âmbitos de delimitação da atividade parlamentar à luz da Constituição e de seus Regimentos Internos.

Contudo, os votos proferidos, com destaque ao voto do Relator, antes de se categorizar como uma decisão que marca um retrocesso nos estudos sobre a interação entre Direito e Política e sobre Poder Judiciário frente ao Poder Legislativo, ou sobre a Supremacia Constitucional e a Soberania Popular, provocam a necessidade de um exame atento sobre como os mecanismos que permitem a atuação independente dos parlamentos podem configurar o declínio de suas regras de autolimitação a partir da própria releitura de suas funções constitucionalmente estabelecidas.

#### **4 Resultados e Discussão**

O exame dos impactos do controle dos atos do Poder Legislativo pela via da Jurisdição Constitucional permite compreender os sentidos colocados para o sistema político brasileiro, ao pensar os fenômenos registrados pela doutrina e jurisprudência em Direito Político e a literatura sobre Parlamento nacional em perspectiva crítica, indicando os tropeços e aprendizados nas trilhas de realização da democracia constitucional brasileira. Foi oportunizada a compreensão de que tais opções, incorporadas tanto por representantes do Poder Legislativo nacional de judicialização desta matéria quanto pelos ministros, em suas razões, como questão eminentemente *interna corporis*, própria da regulação dos Regimento Interno das Casas Legislativas e localizada no campo da autonomia organizacional parlamentar, poderiam significar movimentos contrários aos princípios democráticos da Constituição, ou, de forma antagônica, incremento dos fundamentos constitucionais presentes em um dado Estado Democrático de Direito.

Quanto à especificidade do caso brasileiro, foi possível concatenar o crescimento da concepção de judicialização da política com a superação da impossibilidade de revisão judicial dos atos *interna corporis*, em um movimento que aproxima, decisivamente, o STF e o Congresso Nacional no processo próprio de auto-organização deste último.

Desponta da análise o fato de que tal situação se mostrar uma tendência, sendo reiterada em eventos que propiciam o aparecimento destas discussões, como quando da eleição dos membros da Mesa Diretora do Congresso nacional.

O estudo de caso apontado foi capaz de ilustrar os resultados decorrentes do atual estágio de interação entre a Jurisdição Constitucional e o Poder Legislativo, medir o desenvolvimento da matéria em termos recentes, e, sobretudo, identificar contradições entre posicionamentos antigos da corte, recentes e a atual compreensão desta do papel dos Regimentos (MOURÃO, 2016) e da independência dos poderes constituídos.

A atualidade do tema é expressa, e amplamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Congresso Nacional e, sobretudo, pela doutrina constitucional contemporânea (SILVA, 2021, p. 604).

Nesse sentido, imperioso destacar que, do momento em que a reflexão sobre o tema do presente trabalho iniciou, até sua redação, o Supremo Tribunal Federal afetou a discussão sobre a judicialização de matérias *interna corporis* sob a sistemática dos julgados de Repercussão Geral, compreendendo a estatura constitucional, a relevância jurídico-social e, sobretudo, o numeroso fluxo de ações tramitando em que se discute a matéria.

Assim, em julgamento do mérito do Recurso Extraordinário n. 1297884, o STF fixou o Tema de número 1120<sup>2</sup>, acerca da separação de poderes e controle jurisdicional de constitucionalidade em relação à interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas, compreendendo ser defesa a revisão judicial por parte do Poder Judiciário de matérias *interna corporis*, ressaltado, em especial, quando caracterizado desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo (BRASIL, 2021).

Tal entendimento, longe de significar o fim do debate acerca da judicialização de questões *interna corporis*, é significativo do seu alcance, impacto e contemporaneidade. Apontamentos críticos devem ser feitos, na medida em que o Supremo Tribunal Federal se limita, a partir desta hermenêutica, à revisão tão somente dos atos ligados ao processo legislativo, ignorando uma miríade de competências privativas do Congresso Nacional que possam suscitar, ante a desobediência a princípios constitucionais e regimentais, o controle judicial dos atos do Poder Legislativo em termos do Devido Processo Legislativo e de garantia ao princípio democrático, ao pluralismo político e à participação das minorias.

É de se esperar, portanto, que os debates sobre a sindicabilidade de atos privativos do Poder Legislativo, tornem-se cada vez mais frequentes, sobretudo diante da revisitação da jurisprudência do STF sobre a matéria e do agir estratégico de congressistas em buscar mediar

---

<sup>2</sup> O tema de Repercussão Geral, vinculante aos demais órgãos do Poder Judiciário, possui a seguinte disposição: “Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria *interna corporis*”

posições não resolvidas em definitivo pelas casas legislativas no Supremo Tribunal Federal. Dessa forma, é imperioso reconhecer a atualidade do controle judicial dos atos do Poder Legislativo no caso brasileiro, na medida em que tal tema encontra-se em plena expansão e em teste pela jurisprudência nacional.

## 5 Conclusão

O presente artigo tratou de compreender o fenômeno do controle judicial dos atos do Poder Legislativo a partir da Jurisdição Constitucional nacional. Para entender em que medida a atual configuração do sistema político brasileiro propiciou os caminhos para que a revisão judicial de atos eminentemente internos à organização e independência do Poder Legislativo ganhasse espaço, influência e adesão da jurisprudência da corte constitucional, foi necessário resgatar a literatura existente sobre as relações entre os poderes a partir da Constituição de 1988, bem como o papel da Jurisdição Constitucional e o desenvolvimento da judicialização de atos do Poder Legislativo.

A partir desses marcos teóricos, foi possível realizar estudo de caso sobre as eleições das Mesas do Congresso Nacional dos últimos dois biênios (2019-2021 e 2021-2023), como medida para demonstrar a atualidade do tema e a postura do Supremo Tribunal Federal quanto ao controle judicial dos atos *interna corporis*.

Ao analisar os julgados e o posicionamento do STF, foi demonstrada a presença de posturas ora restritivas ora ampliativas da participação do Tribunal Constitucional na judicialização de atos *interna corporis*, e, especialmente, a progressiva substituição da tese de impossibilidade da revisão judicial dos atos de organização interna do Poder legislativo para a adoção de uma jurisprudência sobre a necessidade de controle dos atos *interna corporis* em face dos preceitos constitucionais e das regras regimentais.

Estas tendências permitiram entender o fenômeno complexo da judicialização de questões eminentemente políticas, na fronteira entre o conceito clássico de separação de poderes da Soberania Popular e da Supremacia Constitucional, mediadas pelas funções institucionais da Jurisdição Constitucional.

Todavia, os precedentes criados com as discussões suscitadas permitem o acompanhamento de demais tópicos inerentes à relação entre Direito e Política, possibilitando uma análise crítica pela qual será possível questionar em que termos a defesa da autonomia e independência dos poderes, em especial do Poder Legislativo enquanto espaço da vontade popular, pode propiciar ocaso aos fundamentos constitucionais tutelados, através da aplicação de uma teoria dos atos *interna corporis* entrincheirada das regras regimentais e dos preceitos constitucionais.

Como resultado da investigação, restou ilustrada a evolução e a abertura para a judicialização dessas matérias pelo Tribunal, com crescimento exponencial das possibilidades

de interação entre o Poder Legislativo e a Jurisdição Constitucional, bem como seus reflexos no sistema político brasileiro.

## Referências

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de Abranches. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5 a 34.

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.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. Soberania popular e reforma constitucional: acerca da legitimação democrática da mudança constitucional. **E-Legis**, v. 6, n. 10, p. 56-70, 2013.

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**, v. 71, n. 3., p.71-84, 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](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 Eletrônica** Nr. 19, divulgado em 31/01/2019.

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. 21, divulgado em 04/02/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n. 1297884 Repercussão Geral**. Tema 1120 Possibilidade de controle jurisdicional em relação à interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas. Recorrente: Gean Lima da Silva. Recorrido: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Relator Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno, julgamento de Admissão Repercussão Geral: 17/12/2020, **Lex**: Diário de Justiça eletrônico Nr. 119, divulgado em 21 de junho de 2021 .

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6.524. Voto Ministro Gilmar Mendes**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2006. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-gilmar-mendes-adi-reeleicao.pdf>.

CAMPOS SILVA, Adriana; SOUZA, R. C. O Supremo Tribunal Federal e o processo legislativo constitucional: análise crítica da postura passivista procedimental adotada no julgamento do Mandado de Segurança nº 22.503-3/DF. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, v. 26, p. 146, 2017.

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.

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. **How to save a constitutional democracy**. 1ª ed. University of Chicago Press, Chicago, 2018.

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.

SILVA, Beatriz Simas Silva. **Medidas provisórias e diálogo entre poderes**: a articulação dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência e a organização do processo legislativo após a Emenda Constitucional nº 32, de 2001. 2019. 269 f. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) - Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor).

SILVA, Virgílio Afonso da Silva. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. **O controle judicial de atos do Poder Legislativo**: atos políticos e interna corporis. Brasília Jurídica, Brasília, 2001.

VOJVODIC, Adriana de Moraes; MACHADO, Ana Mara França; CARDOSO, Evorah Lusci Costa. Escrevendo um romance, primeiro capítulo: precedentes e processo decisório no STF. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 21-44, Junho, 2009.

Artigo submetido em: 2021-06-25

Artigo reapresentado em: 2021-08-26

Artigo aceito em: 2021-08-28



## CONTROLE PARLAMENTAR POR MEIO DO ORÇAMENTO: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM OBRAS PÚBLICAS

### PARLIAMENTARY BUDGET OVERSIGHT: BRAZILIAN EXPERIENCE IN PUBLIC WORKS

### CONTROL PARLAMENTARIO POR MEDIO DEL PRESUPUESTO: LA EXPERIEN- CIA BRASILEÑA CON LAS OBRAS PÚBLICAS

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt<sup>1</sup>

**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 atuam sobre grupos parlamentares também distintos dentro do mecanismo decisório.

**Palavras-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.

**Resumen:** El texto trata del control presupuestario del Congreso Nacional brasileño sobre obras con indícios 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 periodo 2002-2020, teniendo como criterio de evaluación la convergencia con las recomendaciones del Tribunal de Cuentas para cada obra. Concluye señalando que el comportamiento decisório legislativo presenta perfiles heterogêneos, que requieren de modelos multifactoriales em los cuales diferentes incentivos actuen sobre grupos parlamentarios también

---

<sup>1</sup> Economista. Consultor Legislativo, Especialidade Orçamentos, no Senado Federal. Mestre em Poder Legislativo pelo CEFOR/CD. Doutorando em Ciência Política na Universidade de Brasília. Email: fernandomrb@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7267-4034>

distintos dentro del mecanismo decisorio.

**Palabras-clave:** Control Legislativo; Presupuesto Público; Obras Públicas; Obras con Irregularidades.

## 1 Introdução

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<sup>2</sup> e que abre ampla possibilidade de pesquisas no campo dos estudos legislativos.

Este texto tem por objetivos apresentar 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. Como problema de pesquisa específico, avalia a convergência da prática seguida pelo Congresso Nacional com as expectativas dos estudos legislativos em relação às atividades de fiscalização de iniciativa do parlamento, à luz das teorias de organização legislativa e motivação parlamentar.

A seção dois descreve as principais características do processo de fiscalização orçamentária objeto do trabalho. Em seguida, a seção 3 descreve as implicações observáveis das teorias de estudos legislativos acerca de uma atividade como a aqui examinada. A pesquisa empírica é refletida nas seções quatro e cinco, que, descrevem, respectivamente, os aspectos metodológicos e os resultados do estudo da atuação parlamentar, comparando as constatações com as expectativas delineadas na seção três. A última seção sintetiza as conclusões dessa avaliação e aponta as implicações dos resultados aqui obtidos para uma futura agenda de pesquisas sobre controle e fiscalização parlamentar pela via do orçamento.

## 2 Controle orçamentário de obras públicas

O mecanismo que aqui analisamos é normatizado pelo texto das leis de diretrizes orçamentárias (LDO) federais a cada ano<sup>3</sup>. Tem, em sua forma atual<sup>4</sup>, as seguintes características principais: o Tribunal de Contas da União fiscaliza, ao longo do exercício, um

---

<sup>2</sup> Os poucos trabalhos localizados que têm por objeto o mecanismo de bloqueio de obras irregulares decorrem de pesquisas de autores participantes em alguma de suas etapas, que buscam avaliar os seus resultados em termos de eficácia ou conveniência (MACHADO FILHO, 2008; ALVES, 2016; SILVA, 2011; SILVA JUNIOR; RIBEIRO; BITTENCOURT, 2009A; MATTOS *et. al.*, 2009), ou simplesmente mencionam-no, como um componente a mais, em raciocínios mais gerais sobre o funcionamento do sistema de controle e fiscalização estatais no Brasil (SPECK, 2000; OLIVIERI, 2016; GOMIDE; PEREIRA, 2018)

<sup>3</sup> Sua versão mais recente corresponde aos arts. 9º, § 2º e 138 a 145 da LDO/2021 (Lei nº 14.116, de 31.12.2020; disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14116.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14116.htm))

<sup>4</sup> Este procedimento resulta de uma larga evolução histórica, iniciada em 1995 (quando as primeiras iniciativas dessa direção constaram da lei de diretrizes orçamentárias), sendo gradualmente refinada, ano a ano, até atingir a configuração atual. Para uma apresentação da evolução histórica do mecanismo, cf. CONGRESSO NACIONAL (2004), TCU (2016); e MACHADO FILHO (2008); e BROWN *et. al.* (2008).

conjunto de despesas e contratos custeados pelo orçamento federal<sup>5</sup>, 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. Essa recomendação decorre de indícios que sejam materialmente relevantes em relação ao valor total da obra ou serviço considerado, e que possam causar prejuízo aos cofres públicos ou a terceiros, ensejar nulidade de licitação ou contrato, ou representar grave desvio dos princípios constitucionais da administração pública. Partindo dessa relação de recomendações<sup>6</sup>, 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.

A competência formal para essa decisão final é do plenário do Congresso Nacional, mas a aprovação pela CMO tem caráter terminativo, somente podendo ser revista pelo plenário do Congresso mediante recurso subscrito por um décimo da composição da CMO<sup>7</sup>, o que representa forte dominância decisória da Comissão<sup>8</sup>. Internamente, a CMO delega a relatoria da matéria a um colegiado interno. Atualmente, trata-se de 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<sup>9</sup>. Em qualquer caso, a deliberação da CMO não tem efeito jurídico sobre a apuração e as decisões do TCU sobre o mérito da matéria

Esse mecanismo teve grande impacto, ao menos em alguns episódios relevantes: grande número de obras teve sua execução efetivamente bloqueada em alguns anos (o que se verá em números mais à frente), e esse protagonismo suscitou reações públicas da parte dos dirigentes federais e dos empresários da construção (JUNQUEIRA, 2009; MATTOS *et. al*, 2009), por vezes confundidas (de forma deliberada ou não) com críticas mais abrangentes a todo o funcionamento das instituições de controle (CRUZ; AMORA, 2011; SASSINE, 2013; sobre esse impacto global, cf. SILVA JUNIOR; RIBEIRO; BITTENCOURT, 2009A). Em 2009, por exemplo, a atuação de bloqueio atingiu obras que depois revelaram-se fontes de prejuízos e pagamentos ilícitos detectadas nas operações Castelo de Areia e Lava-Jato, como os contratos

---

<sup>5</sup> Em geral abrangendo obras públicas, embora não haja restrições a que expanda esse universo de fiscalização a outros tipos de despesa ou contrato.

<sup>6</sup> Embora possa acrescentar quaisquer outros objetos que entenda necessários a partir de suas próprias verificações.

<sup>7</sup> Art. 123 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

<sup>8</sup> Com efeito, no período examinado não se identificou qualquer modificação feita pelo plenário do Congresso a alguma decisão adotada pela CMO na matéria.

<sup>9</sup> Art. 24 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

nas refinarias REPAR, Abreu e Lima e Comperj (NETTO, 2016, pp. 72, 86, 110-111; GASPAR, 2020, pp. 246, 279-280, 358-360, 362; PADUAN, 2016, p. 313). Neste último caso, a decisão de bloqueio foi suplantada por um veto presidencial, não derrubado a posteriori pelo plenário do Congresso (RIBEIRO *et. al.*, 2010), mas a atuação de controle impôs mesmo assim forte ônus político ao Executivo ao forçá-lo a assumir posição explícita acerca da responsabilidade sobre as obras (CARVALHO, 2009; 2009A). Em síntese, o procedimento mostrou que funciona, se e quando vem a ser exercitado.

### 3 Controle orçamentário e comportamento parlamentar

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: aquele que tem o parlamento como centro da atividade de controle, limitando-se os demais entes de fiscalização a relatar suas constatações aos legisladores e ao público. Sendo a configuração brasileira bastante característica do sistema “napoleônico”, onde as funções de fiscalização direta da ação governamental são concentradas em um organismo com poderes quase-judiciais de investigar e punir, haveria pouca expectativa teórica sobre o funcionamento ativo de um mecanismo de controle ancorado no orçamento (BITTENCOURT, 2009, pp. 14-21).

De fato, 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; ABRANCHES, 2018, pp. 2079 e 4906). Por isso, há baixa expectativa teórica de engajamento da instituição parlamentar como um todo numa atividade de controle<sup>10</sup>.

Em outra vertente, o mecanismo de fiscalização orçamentária aqui descrito tem o perfil típico de *police patrol* (atividade de controle parlamentar centralizada, ativa, direta, e por sua própria iniciativa - MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984, p. 166). Ora, o *police patrol* tem sido considerado como cada vez menos exercitado pelos parlamentos, gradualmente substituído pelo universo mais difuso do *fire alarm*, onde o papel do Legislativo seria o de desenhar um sistema de regras formais e práticas pelo qual os cidadãos e os grupos de interesse tenham a capacidade e o interesse de examinar por si mesmos as atividades executivas, e de acionar mecanismos de alerta e de contestação perante outras agências específicas, o Congresso ou o Judiciário (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984; LUIA; MCCUBBINS, 1994; para o caso brasileiro em

---

<sup>10</sup> Mesmo uma rara abordagem que enfatiza o potencial ganho político de um controle incisivo por parte da instituição parlamentar (KRINER; SCHICKLER, 2016) propõe que os instrumentos por excelência para isso seriam as audiências públicas e as comissões de inquérito.

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* em favor da criação de mecanismos disseminados de captação de denúncias ou outras formas de *input* pulverizado sobre hipotéticas irregularidades.

No presidencialismo de coalizão brasileiro, em particular, 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 (e, portanto, a estratégia por excelência dos presidentes)<sup>11</sup>. Na primeira vertente, as coalizões são um jogo de trocas protagonizado por um presidente que, mesmo tendo fortes poderes formais na esfera legislativa, tem por necessidade e objetivo obter 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, vantagens estas que se materializam em despesas localizadas (*pork barrel*) inseridas no orçamento, bem no controle de cargos ministeriais ou de escalão inferior no executivo por parte dos partidos e legisladores engajados no jogo.<sup>12</sup> A segunda vertente enxerga na formação de coalizões 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, o que implicaria no compartilhamento dos benefícios e dos ônus de sua implantação com esses partidos ou grupos. Qualquer uma dessas abordagens, porém, terá na definição das alocações orçamentárias um eixo central de implementação: tanto cabe ao orçamento materializar a entrega de bens *pork* aos parlamentares (em uma transação *pork for policy* nos termos da primeira visão), quando garantir a execução de parte relevante das políticas das quais os parceiros de coalizão são co-formuladores e defensores (segundo a segunda tradição)<sup>13</sup>. Portanto, em qualquer caso o interesse parlamentar (quer individual, quer coletivo) ver-se-ia atendido pela execução dos desembolsos orçamentários - em outras palavras, sendo as despesas orçamentárias a materialização do interesse do parlamentar individual (ou de sua bancada, ou partido) no jogo da governabilidade, não se espera que estes mesmos

---

<sup>11</sup> Para uma caracterização completa dessa disjuntiva na literatura, cf. Bittencourt (2019, cap. 2, pp. 25-60). Uma versão anterior, mais simplificada, pode-se encontrar em Bittencourt (2012).

<sup>12</sup> Para uma defesa desta abordagem na conjuntura brasileira contemporânea, cf. Abranches, 2018 (pp. 7548-7561 e 7811-7819). Chaisty, Cheeseman e Power (2018) incluem, além desses fatores, os poderes de mando do presidente em seu próprio partido e mecanismos “informais” de troca de favores. Além disso, a estrutura da negociação entre Presidência e Legislativo é postulada por vezes como fragmentada entre o presidente e cada parlamentar individual, e em outros autores como sendo centralizada nas lideranças partidárias no Congresso, o que daria estabilidade e credibilidade às barganhas (AMES, 2001, e FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, são os porta-vozes clássicos de cada uma dessas abordagens). Independentemente de quais sejam os canais de interlocução, ou de levar-se em consideração outros instrumentos adicionais de transação, o raciocínio formulado neste texto sobre o papel das despesas orçamentárias não se altera.

<sup>13</sup> Em abordagem própria da política distributiva de coalizões, que considera as duas vertentes como teoricamente alinhadas, Meireles (2019) também reitera que a chave que associa a participação na coalizão e o interesse dos potenciais parceiros no Legislativo (nesse caso, os partidos como tais) é o controle sobre o orçamento das pastas.

parlamentares tenham incentivos a agir de forma mais rigorosa do que qualquer outra instância institucional diante da detecção de possíveis irregularidades<sup>14</sup>.

Pode-se aventar a possibilidade de ganhos reputacionais por parte de alguns parlamentares em função de um papel proativo de combate à corrupção e ao desperdício<sup>15</sup>. Em sentido mais amplo, o impacto desestabilizador sobre o sistema político (e, portanto, sobre os interesses diretos dos ocupantes de cargos políticos e seus partidos na manutenção do *status quo*) proveniente dos efeitos de escândalos de corrupção tem sido apontado como um fator relevante na política latinoamericana, principalmente em relação aos chefes do Executivo e sua popularidade (PÉREZ-LIÑAN, 2009, pp. 113-214<sup>16</sup>), mas também, de forma indireta, capazes de influenciar posições no Legislativo (PRAÇA, 2009, pp. 123-158)

Sem descartar essa possibilidade, percebe-se na literatura sobre o caso brasileiro que aborda diretamente a questão de irregularidades ou corrupção no orçamento uma ênfase em sentido oposto: segundo esses autores, 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; ABRANCHES, 2018, pp. 5437 e 7357<sup>17</sup>). O desdobramento desse raciocínio será, portanto, um forte incentivo aos parlamentares (ou a um número não-desprezível deles) a lutarem pela continuidade dos desembolsos inclusive (ou especialmente) daqueles empreendimentos ou objetos que apresentarem irregularidades das quais sejam potenciais beneficiários diretos ou indiretos. Existem, de fato, menções esparsas, na imprensa e em levantamentos avaliativos, a uma tendência de rejeição das recomendações de paralisação do TCU por parte da CMO por razões simplesmente de conveniência política (CAMAROTTO, 2014; LIMA, 2015. OLIVIERI, 2016, p. 27)

Toda esta breve revisão teórica aponta para algumas implicações observáveis de grande importância, comuns a várias dessas abordagens. De um lado, 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

---

<sup>14</sup> Ou, numa formulação menos parcimoniosa, se algum comportamento é teoricamente esperado dos parlamentares é o contrário, ou seja, maior leniência com o desembolso das programações, deixando considerações de regularidade formal ou material do gasto para verificação a posteriori por outras instituições de controle.

<sup>15</sup> Ponto sugerido, em parte, por Kriner e Schickler (2016), embora seu raciocínio dependa em grande parte da dinâmica bipartidária norte-americana em que um controle agressivo gera, quase automaticamente, perdas reputacionais ao partido incumbente no Executivo diretamente apropriáveis pelo partido oponente.

<sup>16</sup> Não obstante, em trabalho posterior, o mesmo autor relativizou esse protagonismo da reação à corrupção e veio a atribuir as pressões populares geradoras de instabilidade política fundamentalmente a crises de natureza econômica e ao perfil mais ou menos radicalizado do sistema político preexistente (PÉREZ-LIÑAN; POLGA-HECIMOVICH, 2016)

<sup>17</sup> Descrevendo casos concretos: Gaspar (2020, pp. 81-82 e 106-108).

da trajetória de institucionalização<sup>18</sup> 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).

#### 4 Materiais e métodos

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 do mecanismo em termos de *outcome* decisório será, assim, a 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<sup>19</sup>). “Objeto” representa cada item submetido a controle e analisado para efeitos de bloqueio ou desbloqueio, que pode ser a totalidade de uma obra ou programação orçamentária, mas também pode ser um contrato, um convênio ou uma parcela de algum desses instrumentos. É esse item que é especificado no Anexo correspondente das leis orçamentárias, como sendo aquilo que está sendo bloqueado na sua execução. O momento de registro dessas decisões é a aprovação da lei orçamentária anual pela CMO (e, posteriormente, pelo Plenário do Congresso), desconsiderando, portanto, eventuais vetos (que ocorreram uma vez, em 2009)<sup>20</sup>.

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

---

<sup>18</sup> Aqui entendida, de forma simplificada, como a consolidação de regras formais e informais que direcionem o repertório de procedimentos adotados por uma organização (no caso, o Congresso Nacional) para a realização de determinado fim, estabelecendo em seus participantes uma lógica a ser seguida em meio aos conflitos e ambiguidades inerentes ao ambiente político, capaz de coordenar múltiplas atividades, moderar conflitos, mitigar ambiguidades e reduzir riscos morais e custos de transação no universo de ações políticas em questão (MARCH, OLSEN, 1989, cap. 2, pp. 21-38)

<sup>19</sup> Para exercícios anteriores a 2002, não havia relatórios disponíveis na página da CMO.

<sup>20</sup> Esta opção não capta o efeito final do mecanismo após os vetos, mas permite focalizar analiticamente o levantamento no comportamento parlamentar (a introdução do presidente como ator decisório, por meio do veto, traria um outro fator causal concorrente, o que poderia distorcer a avaliação sistemática do comportamento parlamentar que aqui se desenvolve).

página internet da CMO<sup>21</sup>, 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<sup>22</sup>. Somente são consideradas decisões que envolvam recomendação de paralisação (denominada “IGP”), e, posteriormente à formalização do critério na lei de diretrizes orçamentárias (2011), também a indicação da necessidade de retenção ou garantia de valores para a não-efetivação da paralisação (IGR).

Os dados das decisões sobre objetos individuais são sistematizados na Tabela 1 do Apêndice<sup>23</sup>. O comportamento decisório dos parlamentares é tipificado em 5 categorias: a coincidência da decisão do comitê com a recomendação do TCU (1); a decisão pelo desbloqueio de objeto, contrária à recomendação do TCU, baseada em fatos supervenientes que eliminam objetivamente a causa do bloqueio recomendado<sup>24</sup> (2); a decisão pelo desbloqueio de objeto, contrária à recomendação do TCU, baseada em avaliação de mérito distinta pelo comitê (3); a decisão pelo bloqueio de objeto, sem existir recomendação do TCU para tal, baseada em fatos supervenientes que fazem surgir objetivamente alguma causa para bloqueio<sup>25</sup> (4); a decisão pelo bloqueio de objeto, sem existir recomendação do TCU para tal, baseada em avaliação de mérito distinta pelo comitê (5); e qualquer outro critério eventualmente adotado que não corresponda aos anteriores (6). Nesse universo, o critério 3 indica uma opção substantiva do decisor parlamentar por desconsiderar a posição do TCU e não restringir a execução de uma obra ou contrato pela Corte considerado irregular e ensejador de paralisação, e o critério 5 a posição oposta (a opção parlamentar pelo bloqueio ocorre mesmo quando o Tribunal não indica a sua imprescindibilidade). Nos demais casos, verifica-se o alinhamento das posições dos dois órgãos<sup>26</sup>. Deve-se admitir que a distinção entre “divergência de mérito” e “fato superveniente” depende de uma apreciação valorativa de quem compila os dados. No entanto, trata-se de efeito inevitável de qualquer trabalho de categorização de dados dessa natureza, e os riscos de inexatidão dessa classificação são inferiores ao viés que seria introduzido pela classificação como “divergência parlamentar” de constatações dessa natureza, em que a diferença de posições não decorre de julgamentos, mas de fatos objetivos<sup>27</sup>.

---

<sup>21</sup> Endereços detalhados no Apêndice. Não foram encontrados relatórios anteriores a 2002.

<sup>22</sup> Toda a trilha de compilação dessas informações está disponível mediante solicitação ao autor.

<sup>23</sup> As decisões individuais, identificadas por ano, obra e objeto, estão disponíveis em formato de planilha mediante solicitação ao autor.

<sup>24</sup> Por exemplo, a anulação formal de um edital de licitação que era objeto de recomendação de bloqueio.

<sup>25</sup> Trata-se do oposto do critério 2.

<sup>26</sup> Os casos 2 e 4 assemelham-se, na prática, ao caso 1, dado que não existiria diferença no julgamento de mérito na posição de ambos. O caso 6, que teria sentido indefinido, não ocorre em nenhum dos anos examinados.

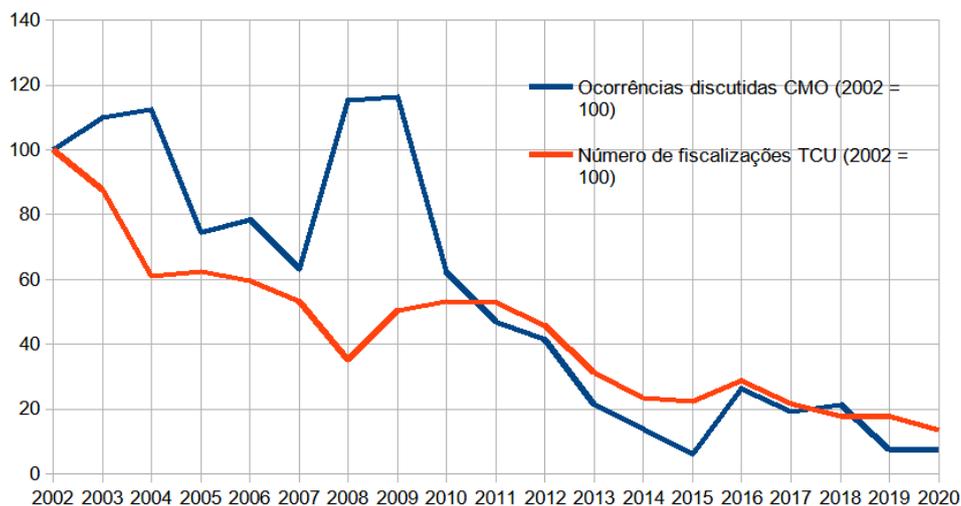
<sup>27</sup> De qualquer forma, o grande fator mitigador do risco de qualquer viés introduzido pela categorização realizada é a abertura feita aos dados individuais das ocorrências para replicabilidade.

## 5. Resultados e contraste das hipóteses

É possível apontar, inicialmente, a ocorrência de um processo de institucionalização gradual. O procedimento foi ganhando complexidade e estabilidade nos sucessivos textos da lei de diretrizes orçamentárias. O agente principal é um comitê específico formado por integrantes da CMO, que ganhou uma primeira menção normativa como um colegiado auxiliar do relator-geral do orçamento com essa finalidade específica a partir de 2002<sup>28</sup>, e posteriormente veio a ser tornado permanente a partir de 2007<sup>29</sup>. A natureza rotineira, já incorporada aos procedimentos orçamentários estabelecidos, verifica-se pela ocorrência do mesmo processo de análise por um comitê da CMO e de apresentação do relatório para votação em todos os exercícios, sendo tal procedimento formalmente reconhecido como uma das competências específicas da CMO em seu normativo orgânico<sup>30</sup>. Assim, todos os elementos convergem para a caracterização de um processo contínuo e sustentado de institucionalização da atividade, em contrário à expectativa teórica de abandono tácito ou explícito por parte do Legislativo.

Outra dimensão de avaliação é o volume de atividade das agências envolvidas no mecanismo: um maior desincentivo ao controle parlamentar pela via do orçamento levaria a uma redução tendencial, ao longo do tempo, no esforço dedicado à fiscalização. O Gráfico 1 demonstra a variação relativa (com 2002 correspondendo a 100) das obras fiscalizadas pelo TCU e do número total de decisões adotadas pela CMO acerca de bloqueios.

**Gráfico 1** – Volume de obras fiscalizadas pelo TCU e de decisões adotadas pela CMO, por ano (2002 = 100)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos relatórios da Tabela 1

<sup>28</sup> Resolução 1/2001-CN, § 1º, inc. III,

<sup>29</sup> Resolução 1/2006-CN, art. 24.

<sup>30</sup> Resolução 1/2006-CN, arts. 2º, inc. III, alínea “b”, 121, 122, 123, 124 e 125.

Verifica-se, de fato, uma queda (relativamente estável) do volume de obras fiscalizadas pelo TCU, que corresponde à primeira etapa do mecanismo e a uma medida do esforço bruto aplicado à fiscalização. Esta queda não significa um abandono do mecanismo (o número absoluto para 2020, o ponto mais baixo da série, ainda representa 59 obras), mas sim uma abrangência menor do universo de obras. Este resultado é, por um lado, fortemente influenciado pela redução sistemática do investimento público nos últimos anos (dramática a partir de 2015), que leva automaticamente a uma redução do universo de obras a analisar. De outra parte, pode ser influenciada por uma maior seletividade na alocação de recursos pelo TCU, ao concentrar-se em fiscalizações de empreendimentos de maior vulto. De toda forma, a redução de mais de 80 % desse número bruto de fiscalizações não permite refutar de plano a hipótese de uma redução dos esforços dedicados à fiscalização (embora tal redução não se deva a uma decisão do Congresso, mas do próprio TCU, dado que as especificações da LDO sobre o universo de obras não se alteraram).

Já o número de decisões discutidas pela CMO também caiu na mesma proporção global (mais de 80 %), mas não de forma tão escalonada: verifica-se uma permanência de altos valores relativos até 2009, seguida de uma queda abrupta para 2010, continuando então a tendência de queda em proporções bastante estáveis até os 10 de 2019 (que correspondem a menos de menos de 10% dos 130 objetos deliberados em 2002). Já que essa métrica representa, essencialmente, o número de objetos que tiveram recomendação de paralisação ou retenção – IGP ou IGR - pelo TCU, também aqui a maior parte da influência sobre o resultado será explicada em função de fatores incidentes sobre o próprio TCU. O Tribunal atribui esse número cadente de recomendações basicamente ao efeito positivo da fiscalização exercida ano após ano sobre a qualidade da gestão das obras (TCU, 2011, p. 33 do relatório), ou à correção mais rápida permitida pela repriorização das fiscalizações em favor de empreendimentos em fase inicial (projetos de engenharia e primeiras etapas de licitação) (TCU, 2011, pp. 8-10 do voto). Um segundo fator mencionado é que o Tribunal é bastante mais restritivo nas recomendações de paralisação quando as obras em questão já têm um grau elevado de execução física, especialmente se acima do limiar de 75 % (TCU, 2011, item 47, p. 9 do voto), que faz com que as obras significativas que persistem na segunda metade do período examinado serão, em proporções cada vez maior, obras de elevado grau de execução<sup>31</sup>.

Outro fator mencionado pelo Tribunal é a especificação progressivamente mais restritiva do conceito de indício de irregularidade que motiva uma recomendação de paralisação (TCU, 2011, pp. 9-10 do Voto), aproximando a regra formal de uma melhor descrição das circunstâncias materiais que justificam a intervenção legislativa (o que sugere a possibilidade de que parte das recomendações de paralisação dos anos iniciais representaria algo como um

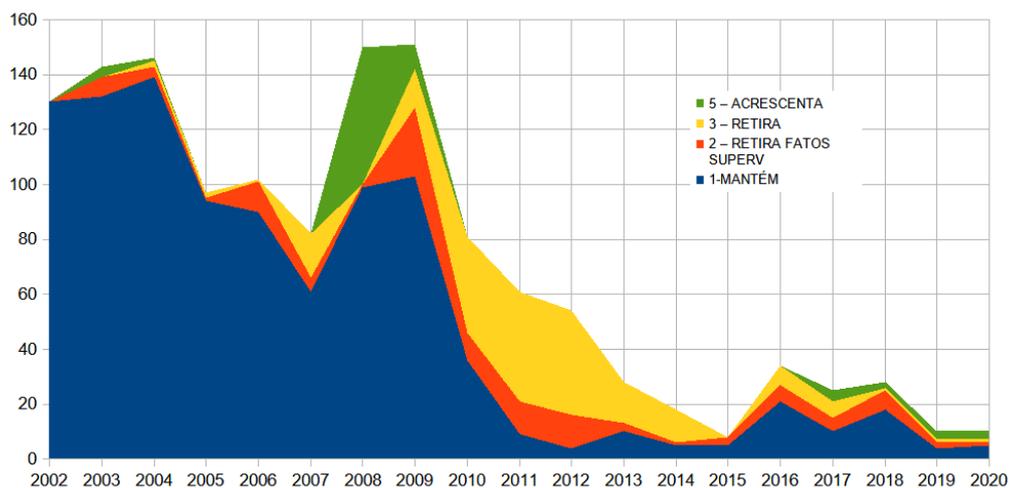
---

<sup>31</sup> Pela simples razão de que não foram iniciadas outras nesse período de dramática queda dos investimentos.

*overshooting*, pela excessiva generalidade da especificação da demanda legislativa de informação). Todos esses fatores representam causalidades plausíveis que não se relacionam com elementos internos ao processo parlamentar. Assim, essa faceta da redução do volume de recomendações de paralisação (e, mais genericamente, do volume de casos discutidos no âmbito decisório da CMO) não parece ter uma associação com as dimensões recolhidas na teoria (interesse dos parlamentares na fiscalização), pelo que os dados não são conclusivos nem a favor nem contrariamente à expectativa teórica.

Para a segunda linha de hipóteses teóricas, a de uma postura decisória mais leniente em relação às recomendações do órgão de auditoria quando ao bloqueio de obras ou contratos, o Gráfico 2 abaixo aponta o número absoluto de cada opção do comitê, bem como o total de ocorrências verificadas em cada ano<sup>32</sup>.

**Gráfico 2** – Decisões do COI em relação ao bloqueio ou desbloqueio de obras, por ano



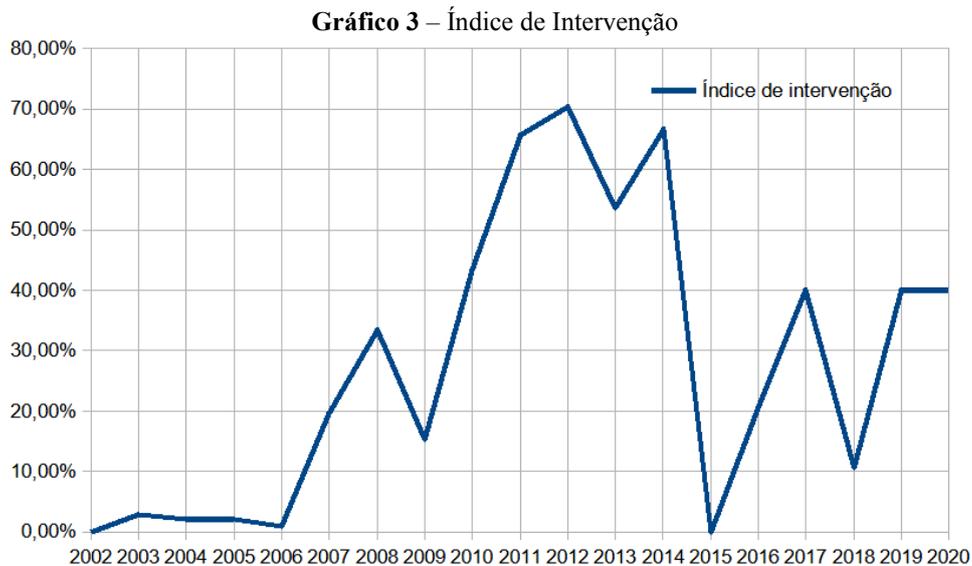
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos relatórios da Tabela 1

Existem evidências de vários tipos de comportamento ao longo do tempo: exercícios em que a coincidência de posições entre TCU e CMO é praticamente absoluta (2004 a 2006, 2015); momentos em que sobressaem de forma massiva as liberações de obras impugnadas pelo TCU (2010 a 2014), e aqueles nos quais há mais bloqueios de iniciativa da CMO do que liberações por deliberação parlamentar (2007 a 2009). Assim, essa primeira exploração dos dados não endossa qualquer das posições teóricas contrapostas, quer a de um viés sistemático contrário à aplicação do bloqueio como meio de controle, quer a de convergência absoluta com as posições de mérito sugeridas pelo órgão técnico. Verifica-se, ainda, a concentração no tempo de tais perfis distintos de comportamento: de 2007 a 2009, uma nítida tendência a acrescentar

<sup>32</sup> Desde logo, verifica-se a ausência de ocorrências nos critérios 4 e 6 em todos os anos examinados.

elementos ao bloqueio; já de 2010 a 2014, uma tendência fortíssima a desconsiderar a posição do TCU e liberar obras contrariamente às recomendações. Não há como fugir à menção de que, em 2009, foram trazidos pelo COI ao quadro de bloqueio da LOA o conjunto de obras que apresentava, a um primeiro exame, o maior porte físico e financeiro de toda a série histórica: várias obras de refinarias e portos da Petrobras (associadas, como já apontado, aos achados da Operação Lava-Jato), e vários contratos de grande porte da Ferrovia Norte-Sul. Esse achado recomenda fortemente que uma análise do comportamento parlamentar leve em conta a possibilidade de uma dinâmica decisória diferenciada em função de obras ou empreendimentos que venham a ser associados de forma fundamentada a movimentações ilícitas de recursos entre empresas contratadas e agentes públicos.

Um refinamento quantitativo desses dados comportamentais pode ser captado em dois indicadores: o Índice de Intervenção aponta o percentual, sobre o total das decisões adotadas em cada ano, das decisões do comitê que destoam, no mérito<sup>33</sup>, das recomendações do TCU (em sentido favorável ou contrário ao bloqueio). Essa métrica avalia em que medida os parlamentares dispõem-se a adotar uma posição independente da recomendação do TCU dentro do universo de cada ano<sup>34</sup>.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos relatórios da Tabela 1

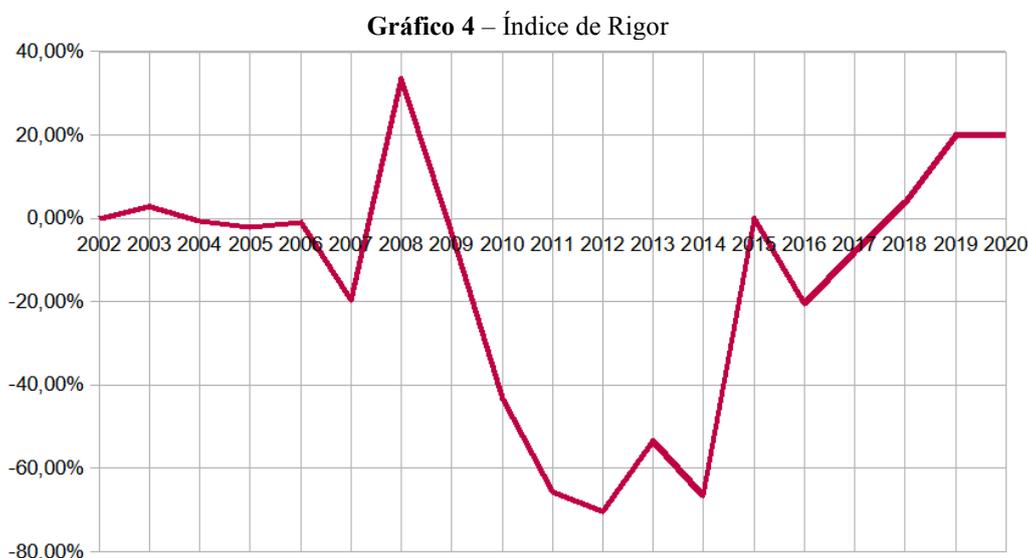
Fica claro no Gráfico 3 que o padrão do Legislativo é alterar fortemente a cesta de recomendações apresentada pelo TCU, indicando a existência de uma dinâmica política própria nessas decisões, que não representam um mero *rubberstamp* para avaliações do Tribunal, mas

<sup>33</sup> As decisões com critérios 3 e 5, desconsiderando já aquelas que simplesmente refletem fatos supervenientes que descaracterizam uma divergência de mérito (critérios 2 e 4).

<sup>34</sup> A Tabela 1 contempla não apenas esse índice relativo (ponderado pelo total de ocorrências de cada ano) mas também o número absoluto de decisões divergentes em cada ano.

uma posição própria dos parlamentares do Comitê – em contrário à expectativa teórica de desinteresse ou omissão nessa atividade.

No mesmo movimento de comparação entre decisões parlamentares e propostas do TCU, o Índice de Rigor aponta o percentual, sobre o total das decisões adotadas em cada ano, das modificações líquidas das decisões do comitê que representam posição mais rigorosa em termos de controle no sentido do bloqueio; ou seja, das modificações realizadas no mérito no sentido contrário ao TCU, subtrai-se das decisões de bloqueio sem recomendação expressa aquelas que representam desbloqueio contra a recomendação do TCU<sup>35</sup>. Essa métrica de “bloqueio líquido” avalia em que medida os parlamentares dispõem-se a adotar uma posição mais rigorosa em termos de prevenção de riscos do que a própria posição adotada pelo Tribunal<sup>36</sup> - quanto menor o seu valor, o comitê libera mais obras contra a opinião do TCU do que o contrário.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos relatórios da Tabela 1

O Índice de Rigor comprova a variabilidade do comportamento do Comitê, ora mais leniente, ora mais rigoroso do que a posição do TCU, o que aponta a necessidade de um modelo causal mais complexo que simplesmente a postulação de um interesse genérico do Legislativo em não impedir a realização dos desembolsos, ou, ao contrário, uma atitude sistematicamente conservadora motivada por um temor reputacional frente a denúncias de corrupção. Aqui novamente sobressai a nítida deriva para uma atitude de liberação de obras no período 2010-2014, não reproduzida de forma sistemática nos períodos posteriores, o que indica a

<sup>35</sup> Subtrair as ocorrências com critério 5 das ocorrências com critério 3.

<sup>36</sup> A Tabela 1 contempla não apenas esse índice relativo (ponderado pelo total de ocorrências de cada ano) mas também o número absoluto desse saldo de decisões divergentes em cada ano.

plausibilidade de existência de outros fatores causais específicos àquele período.

Enfim, cabe discorrer sobre a convergência ou não das posições do relatório do comitê, por um lado, e as do plenário da CMO e do Congresso Nacional<sup>37</sup>. As decisões nos dois âmbitos foram, na maioria dos casos, coincidentes com as propostas do comitê. Houve 7 modificações no total ao longo de todo o período: em 2020, três diferenças de mérito em relação ao COI, sendo uma delas contra a opinião do TCU<sup>38</sup>; em 2019, uma diferença de mérito representando um desbloqueio contra a opinião do TCU<sup>39</sup>; em 2009, houve uma modificação por fato superveniente, sem divergência de mérito, e dois desbloqueios contra a recomendação do TCU<sup>40</sup>. Percebe-se nas atas das sessões de votação dessas cinco mudanças de mérito<sup>41</sup> intensas polêmicas, com muitos parlamentares defendendo acirradamente a derrubada dos bloqueios e outros sustentando os fundamentos argumentativos da decisão de paralisação adotada pelo Comitê, o que sugere que diferentes fatores causais podem incidir sobre parcelas distintas dos parlamentares em relação a essa atividade. Aqui, um fato estilizado emerge fortemente da análise dos respectivos debates: em 2009, houve uma relativa divisão do plenário da CMO, com posições contrárias e a favor do relatório do COI. Já em 2019 e 2020, a defesa das posições do comitê ficou restrita aos seus coordenadores que apresentaram o relatório, enfrentando uma barragem quase unânime de críticas e posições contrárias dos demais parlamentares presentes.

O número pequeno dessas divergências (sete, num total de 1348 ocorrências no período examinado) impede a postulação de uma dinâmica diversa entre o plenário da CMO e o colegiado que ela seleciona dentre seus membros para examinar a matéria. Duas explicações causais – que não são mutualmente excludentes - surgem, de imediato, como possíveis interpretações para esse achado: uma, a de que a CMO investe na representatividade da composição dos comitês de forma a torná-los um reflexo fiel de sua composição interna, tornando-as assim agentes delegatários confiáveis do plenário e capazes de minimizar a assimetria de informações que exista entre esse colegiado especializado e o conjunto dos

---

<sup>37</sup> Como já apontamos, não há registro de posições divergentes dessas duas instâncias no período examinado.

<sup>38</sup> Dois desses casos tratam da Ferrovia Transnordestina, que o COI e a CMO vinham sistematicamente incluindo na lista de bloqueios desde 2017 (a partir de irregularidades graves suscitadas por vários Acórdãos do TCU), mas que não recebeu formalmente a recomendação de paralisação pelo TCU em sua lista consolidada. Assim, dentro dos critérios adotados, esses dois últimos objetos foram reclassificados do critério 5 (comitê) para o critério 1 (plenário da CMO), e foram objeto de destaque contrário à posição do relatório do comitê, também votado na CMO. Essa modificação diminuiu o Índice de Intervenção de 40 % para 27,27 % (dado que as duas modificações na Transnordestina retiraram a posição de acréscimo em relação ao TCU), mas reduziu pesadamente o Índice de Rigor de 20 % para -9,09 % (indicando que, além de abandonar dois acréscimos em relação à posição do TCU feitos pelo Comitê, o plenário ainda retirou um bloqueio contrário à recomendação do Tribunal).

<sup>39</sup> Essa modificação aumentou o Índice de Intervenção de 40 % para 50 %, mas reduziu o Índice de Rigor de 20 % para 10 %.

<sup>40</sup> Essas mudanças não alteraram numericamente o Índice de Intervenção, mas reduziram o Índice de Rigor de -3,31% para -4,64 %.

<sup>41</sup> Disponíveis em [https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/atas/2009/REX/12rex\\_nt.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/atas/2009/REX/12rex_nt.pdf) (para 2009); [https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/atas/2019/ROR/17ror\\_nt.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/atas/2019/ROR/17ror_nt.pdf) (para 2019) e <https://escriva.camara.leg.br/escriva-servicosweb/html/60684> (para 2020).

membros<sup>42</sup>; outra interpretação possível é o efeito do *timing* induzido pelas regras institucionais: sendo obrigatória a votação da decisão pelo bloqueio ou não das obras antes da votação da lei orçamentária<sup>43</sup> (objeto de interesse primordial de todos os parlamentares da comissão), e sendo os procedimentos de aprovação orçamentária na CMO realizados em ritmo extremamente acelerado ao final dos exercícios, o custo de transação para promover a reabertura de decisões já debatidas no âmbito do comitê pode revelar-se insuportavelmente alto para os membros da CMO, atrasando a votação mais relevante sob o aspecto distributivo e que representa a razão de ser da própria comissão. Por outro lado, o surgimento de reversões de posições em obras significativas nos últimos dois anos, via destaque no plenário da CMO, pode indicar uma nova dinâmica em que os fatores distributivistas passam a se impor com mais força em relação à posição controladora<sup>44</sup>, já não mais no âmbito do comitê especializado, mas diluído na totalidade dos membros da Comissão.

## 6 Conclusões

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

---

<sup>42</sup> Premissa clássica da abordagem informacional para a organização decisória do Poder Legislativo (LIMONGI, 1994; MALTZMAN, 1998).

<sup>43</sup> Obrigatoriedade estabelecida de forma indireta pela LDO, ao especificar que a lei orçamentária conterà o anexo de bloqueio, e – desde 2007 – de forma explícita pelo art. 122, parágrafo único, da Resolução 01/2006-CN do Congresso Nacional.

<sup>44</sup> O que pode ser reforçado pela natureza potencialmente distinta da responsabilidade jurídica que emerge, para o parlamentar, da elaboração de um relatório por um lado, e do exercício do voto, por outro (art. 53 da Constituição).

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

- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: Raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. Edição do Kindle.
- ALVES, Carolina. *União mantém repasse para obras irregulares*. Brasil Econômico, 23/11/2011. p. 10.
- ALVES, Francisco Sérgio Maia. **Controle corretivo de contratos de obras públicas efetuado pelo TCU e pelo Congresso Nacional: marco jurídico e análise empírica de sua eficácia**. Dissertação (Mestrado em Direito). Brasília: UniCEUB, 2016
- AMES, Barry. **The Deadlock of Democracy in Brazil**. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2001.
- 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.
- BRASIL – Leis, decretos, resoluções. **Resolução 01, de 2001 – CN, do Congresso Nacional**. (*Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição*,

*bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo*). Diário Oficial da União - Seção 1 - 8/10/2001, Página 5. Brasília, Congresso Nacional, 2001. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2001/resolucao-1-4-outubro-2001-497941-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso 14/01/2021.

BRASIL – Leis, decretos, resoluções. **Resolução 01, de 2006 – CN, do Congresso Nacional.** (*Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo*). Diário Oficial da União - Seção 1 - 26/12/2006, Página 4 (publicação original) e Seção 1 - 28/12/2006, Página 1 (Retificação). Brasília, Congresso Nacional, 2006. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.html>. Acesso 14/01/2021.

BROWN, Renato Jorge *et. al.* **Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves integrantes do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2009 - PLOA/2009, objeto de informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU, em 30/09/2008 (Acórdão nº 2.140/2008 – TCU – Plenário):** Nota Técnica Conjunta 15/2008. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, 2008. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2008/NTC%2015-2008%20-%20bras%20Irregulares%20-%2021%20out%2008%20consolidada.pdf>. Acesso em 14/01/2021.

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

CARVALHO, Cleide. *Em 2010, Congresso contestou liberação de Lula para obras da Petrobras*. O Globo, 14/05/17. Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/em-2010-congresso-contestou-liberacao-de-lula-para-obras-da-petrobras-21338312>. Acesso 14/01/2021.

CARVALHO, Cleide. *Lula recebeu alerta sobre corrupção na Petrobras ainda no seu governo*. O Globo, 14/05/17. Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/lula-recebeu-alerta-sobre-corrupcao-na-petrobras-ainda-no-seu-governo-21338289>. Acesso 14/01/2021.

CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic; POWER, Timothy J.. **Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective** (Oxford Studies in Democratization) . Oxford, UK: Oxford University Press, 2018. Edição do Kindle.

CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO **Relatório do Comitê de Avaliação das Informações enviadas pelo TCU: PLN Nº 51/2004 – Proposta orçamentária para o exercício de 2005**. Brasília: 2004. Disponível em [http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2005/Rel-Geral/COMITE\\_TCU.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2005/Rel-Geral/COMITE_TCU.pdf). Acesso em 14/01/2021.

CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO. **Relatório nº 2/COI/CMO, de 2012 - Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) - Projeto de lei orçamentária para 2013 (Projeto de Lei nº 24/2012-CN)**. Brasília: 2012. Disponível em [http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2012/coi/COI-Rel\\_02\\_2012.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2012/coi/COI-Rel_02_2012.pdf). Acesso em 14/01/2021.

CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO. **Relatório nº 2/COI/CMO, de 2013 - Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) - Projeto de lei orçamentária para 2014 (Projeto de Lei nº 9/2013-CN)**. Brasília: 2013.

Disponível em

[http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2013/coi/COI-Rel\\_02\\_2013.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2013/coi/COI-Rel_02_2013.pdf). Acesso em 14/01/2021.

CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO. **Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021 - Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) - Projeto de lei orçamentária para 2021 (Projeto de Lei nº 28/2020-CN)**. Brasília: 2021.

Disponível em

[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2020/COI/LOA/Parecer\\_COI\\_2.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2020/COI/LOA/Parecer_COI_2.pdf). Acesso em 30/03/2021.

CRUZ, Valdo; AMORA, Dimmi. *Governo negocia com TCU para evitar atrasos em obras*. Folha de São Paulo, 26/04/2011. Disponível em

<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2604201102.htm>. Acesso 14/01/2021.

FIGUEIREDO, Argelina. Instituições e Política no Controle de Executivo. **Dados**, 44 (4), 2001.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

GASPAR, Malu. **A organização: A Odebrecht e o esquema de corrupção que chocou o mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine (eds.). **Governança da política de infraestrutura : condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: IPEA, 2018

JUNQUEIRA, Caio. *Congresso reage à perda de poder para o TCU*. Valor Econômico, 05/05/2009, Especial, p. A12. Disponível em

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/449449>. Acesso 14/01/2021.

KRINER, Douglas L.; SCHICKLER, Eric. **Investigating the President: Congressional Checks on Presidential Power**. Princeton: Princeton University Press, 2016

LEMOS, Leany Barreiro. **Como o Congresso brasileiro controla o Executivo ? O uso de requerimentos de informação, convocação de autoridades e propostas de fiscalização e controle**. In Llanos, Mariana; Mustapic, Ana Maria (org.). **Controle parlamentar na Alemanha, Argentina e Brasil**. Rio de Janeiro :Fundação Konrad Adenauer, 2005.

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.

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.

LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-Americana Recente. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, 37, 1994. Disponível em <http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-antiores/bib-37/444-o-novo-institucionalismo-e-os-estudos-legislativos-a-literatura-norte-americana-recente/file>. Acesso em 14/01/2021.

LUPIA, Arthur; MCCUBBINS, Mathew D. Learning from oversight: fire alarms and police patrols reconstructed. **The Journal of Law, Politics and Organization**, 10 (1), 1994.

MACHADO FILHO, Eduardo Nery. **Fiscalização de obras públicas: estudo das relações entre o TCU e o Congresso Nacional**. Monografia (Especialização em Orçamento Público). Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados e Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), do Senado Federal. Brasília, 2008. Disponível em

<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/fiscalizacao-de-obras-publicas-estudo-das-relacoes-entre-o-tcu-e-o-congresso-nacional.htm>. Acesso em 14/01/2021.

MALTZMAN, Forrest. **Competing Principals: Committees, Parties, and the Organization of Congress**. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1998.

MARCH, James; OLSEN, Johan. **Rediscovering institutions: The organizational basis of politics**. New York, NY: The Free Press 1989.

MATTOS, Ubiratan et. al. **Tribunal de Contas da União: Perfil institucional comparado e análise do controle de obras rodoviárias no Brasil**. s.l., Mattos, Muriel, Kerstener Advogados; HD Editora; Associação Nacional de Empresas de Obras Rodoviárias, 2009.

MCCUBBINS, Mathew; SCHWARTZ, Thomas. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols vs. Fire Alarms. **American Journal of Political Science**, 28, 1984 (pp. 165-179).

MEIRELES, Fernando. **A política distributiva da coalizão**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2019.

NETTO, Vladimir. **Lava Jato: O juiz Sérgio Moro e os bastidores da operação que mudou o Brasil**. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2016.

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).

PADUAN, Roberta. **Petrobras: Uma história de orgulho e vergonha**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2016.

PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. **Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal; POLGA-HECIMOVIĆ, John. Explaining military coups and impeachments in Latin America, **Democratization**, 24 (5), 2016.  
<http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2016.1251905>.

PRAÇA, Sérgio. **Corrupção e reforma orçamentária no Brasil 1987-2008**. São Paulo: Annablume, FAPESP, 2013.

RIBEIRO, Romiro *et. al.* **Subsídios à apreciação dos vetos presidenciais à lei orçamentária anual para 2010 (Lei nº 12.214, de 26.01.2010)**: Nota Técnica Conjunta 01/2010. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, 2009. Disponível em <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2010/NTC-01-2010.pdf>. Acesso 14/01/2021.

SASSINE, Vinicius. *Empreiteiras financiam lobby para limitar atuação do TCU - PEC prevê redução de poder de fiscalização de obras do tribunal*. O Globo, 20/07/2013. Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/empreiteiras-financiam-lobby-para-limitar-atuacao-do-tcu-9112169>. Acesso 14/01/2021.

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.

SILVA, Samuel Rosa da Fonseca. **Benefícios do controle externo resultantes da atuação do Tribunal de Contas da União em auditorias de obras públicas**. Monografia (Especialização em Finanças Públicas). Brasília: Escola de Administração Fazendária, 2011.

SILVA JUNIOR, Homero; RIBEIRO, Romiro; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Subsídios ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves (COI) para apreciação dos indícios classificados, pelo TCU, COMO “Índícios de irregularidade grave com retenção parcial de valores (IGR)”**:

Nota Técnica Conjunta 09/2009. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, 2009. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2009/NTC%20-%2009%20-%202009%20Obras%20Irregulares%20-%20Retencoes%20Cautelares%2013%20out%2009.pdf>. Acesso em 14/01/2021.

SILVA JUNIOR, Homero; RIBEIRO, Romiro; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Mitos e fatos sobre o mecanismo de paralisação de obras com indícios de irregularidades graves:** Nota Técnica Conjunta 10/2009. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, 2009. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2009/NTC%20no%2010-2009%20-%20Mitos%20e%20Fatos%20Sobre%20o%20Mecanismo%20de%20Paralisacao%20de%20Obras%20com%20indicio%20de%20irregularidades%2028-10-2009%20-%20Consolidado.pdf>. Acesso em 14/01/2021.

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.

TCU – Tribunal de Contas da União. Acórdão 2877/2011-TCU – Plenário. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2011. Disponível em [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo\\*/NUMACORDAO%253A2877%2520ANOACORDAO%253A2011%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A2877%2520ANOACORDAO%253A2011%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/%2520). Acesso em 14/01/2021.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Fiscobras 20 anos.** Brasília: Tribunal de Contas da União, 2016. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/fiscobras-20-anos.htm>. Acesso em 14/01/2021.

TCU – Tribunal de Contas da União. Acórdão 2554/2019-TCU – Plenário. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2019. Disponível em [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo\\*/NUMACORDAO%253A2554%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=4311e7e0-5771-11eb-9e0b-cfc921f5f853](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A2554%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=4311e7e0-5771-11eb-9e0b-cfc921f5f853). Acesso em 14/01/2021.

## APÊNDICE

**TABELA 1 – DECISÕES DO COI, POR ANO, COMPARADAS À POSIÇÃO DO TCU**

	C1	C2	C3	C4	C5	C6	Total	I Int. (abs.)	I. Int.	I. rig. (abs.)	I.Rig	NFisc
2002	130	0	0	0	0	0	130	0	0,00%	0	0,00%	435
2003	132	7	0	0	4	0	143	4	2,80%	4	2,80%	381
2004	139	4	2	0	1	0	146	3	2,05%	-1	-0,68%	266
2005	94	1	2	0	0	0	97	2	2,06%	-2	-2,06%	271
2006	90	11	1	0	0	0	102	1	0,98%	-1	-0,98%	259
2007	61	5	16	0	0	0	82	16	19,51%	-16	-19,51%	231
2008	99	1	0	0	50	0	150	50	33,33%	50	33,33%	153
2009	103	25	14	0	9	0	151	23	15,23%	-5	-3,31%	219
2010	36	10	35	0	0	0	81	35	43,21%	-35	-43,21%	231
2011	9	12	40	0	0	0	61	40	65,57%	-40	-65,57%	230
2012	4	12	38	0	0	0	54	38	70,37%	-38	-70,37%	200
2013	10	3	15	0	0	0	28	15	53,57%	-15	-53,57%	136
2014	5	1	12	0	0	0	18	12	66,67%	-12	-66,67%	102
2015	5	3	0	0	0	0	8	0	0,00%	0	0,00%	97
2016	21	6	7	0	0	0	34	7	20,59%	-7	-20,59%	126
2017	10	5	6	0	4	0	25	10	40,00%	-2	-8,00%	94
2018	18	7	1	0	2	0	28	3	10,71%	1	3,57%	77
2019	477	2	1	0	3	0	10	4	40,00%	2	20,00%	77
2020	5	1	1	0	3	0	10	4	40,0%	2	20,00 %	59

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios do comitê da CMO. Relatórios individuais disponíveis em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/subcomissoes> (relatórios elaborados a partir do ano de 2007) e <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa> (relatórios elaborados de 2002 a 2006).

Coluna NFisc: 2002 a 2011 - TCU (2011, Figura 7, p. 14 do relatório); 2012 – Congresso Nacional (2012, p. 6); 2013 - Congresso Nacional (2013, p. 5); 2014 a 2019 – TCU (2019, Gráfico 11, p. 87 do relatório); 2020- TCU (2021, p. 6)

O ano corresponde ao exercício em que foram adotadas as decisões pela CMO na tramitação da lei orçamentária (ex: as decisões compiladas na linha “2017” foram formalizadas e veiculadas por meio da LOA para 2018).

Legendas das colunas (decisões em relação a bloqueio e desbloqueio):

C1 – Ocorrências para as quais o comitê decidiu da mesma forma que o TCU

C2 - Ocorrências para as quais o comitê decidiu pelo desbloqueio de objeto em que o TCU recomendou bloqueio, para a qual existiu fato superveniente significativo que eliminava a causa do bloqueio

C3 - Ocorrências para as quais o comitê decidiu pelo desbloqueio de objeto em que o TCU recomendou bloqueio, com base em apreciação de mérito diferente dos mesmos fatos

C4 - Ocorrências para as quais o comitê decidiu pelo bloqueio de objeto em que o TCU não recomendou bloqueio, para a qual existiu fato superveniente significativo que trazia a plausibilidade de bloqueios

C5 - Ocorrências para as quais o comitê decidiu pelo bloqueio de objeto em que o TCU não recomendou bloqueio, com base em apreciação de mérito diferente dos mesmos fatos

C6 – Ocorrências não enquadráveis nos itens anteriores

Total – Total de ocorrências/objetos no ano

I. Int. (abs.) - Índice de Intervenção (absoluto): número total de ocorrências em que o comitê não acatou a posição recomendada pelo TCU por interpretação distinta do mérito (soma das colunas C3 e C5)

I. Int. - Índice de Intervenção: Índice de Intervenção (absoluto) dividido pelo número total de ocorrências no ano

I. Rig. (abs.) - Índice de Rigor (absoluto): número de ocorrências em que o comitê determinou o bloqueio do objeto quando não recomendado pelo TCU, subtraído pelo número de ocorrências em que o comitê

determinou o desbloqueio de objeto quando o bloqueio fora recomendado pelo TCU (coluna C5 menos coluna C3)

I. Rig. - Índice de Rigor: Índice de Rigor (absoluto) dividido pelo número total de ocorrências no ano  
Nfisc – Número de fiscalizações realizadas pelo TCU para atendimento específico ao mecanismo de fiscalização de obras determinado pela LDO.

Artigo submetido em: 2021-06-14

Artigo aceito em: 2021-06-30



## ANÁLISE DA SOBREVIVÊNCIA DE LÍDERES PARTIDÁRIOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (1995-2014)

## SURVIVAL ANALYSIS OF PARTY LEADERS IN THE CHAMBER OF DEPUTIES (1995-2014)

## ANÁLISIS DE LA SUPERVIVENCIA DE LOS LÍDERES DEL PARTIDO EN LA CÂMARA DE DIPUTADOS (1995-2014)

Bruno Marques Schaefer<sup>1</sup>  
Tiago Alexandre Leme Barbosa<sup>2</sup>  
Vinícius de Lara Ribas<sup>3</sup>

**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 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.

**Resumen:** El artículo analiza la supervivencia de los líderes del partido en la Cámara de Diputados (CD). Buscamos responder a la pregunta: ¿qué variables impactan en el tiempo de supervivencia de un líder de partido? Analizamos a los líderes de los principales partidos políticos de la CD, con el fin de testar algunas hipótesis planteadas por la literatura sobre la supervivencia de los líderes políticos. La variable

---

<sup>1</sup> Doutorando pelo PPG de Ciência Política da UFRGS. Bolsista CAPES. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5127-7240>. E-mail: [brunomschaefer@gmail.com](mailto:brunomschaefer@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutorando pelo PPG de Ciência Política da UFRGS. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5630-448X>. E-mail: [tiagoalexandrel@gmail.com](mailto:tiagoalexandrel@gmail.com)

<sup>3</sup> Doutor em Ciência Política pela UFRGS. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0974-0991>. E-mail: [viniciusdelararibas@gmail.com](mailto:viniciusdelararibas@gmail.com)

dependiente es el número de días que cada uno de estos líderes permaneció al frente de su partido y las variables independientes son: ideología, experiencia y credibilidad política del diputado, período en el que asumió el rol, tamaño de la bancada y el hecho de pertenecer a coalición del gobierno federal. Los resultados de la investigación, basados en modelos de análisis de supervivencia, indican que el hecho de que el diputado asuma al inicio de la legislatura y tenga experiencia aumenta el tiempo de supervivencia, mientras que ser un partido de izquierda tiene el efecto contrario.

**Palabras clave:** Liderazgo del partido; Liderazgo; Cámara de los Diputados; Análisis de supervivencia; Ideología partidaria.

## 1 Introdução

O cargo de líder partidário na Câmara dos Deputados (CD) é um dos mais relevantes para o funcionamento interno daquela Casa de Leis. Isso porque o líder é investido de uma série de prerrogativas regimentais que lhe confere poder de agenda e incentivos e controle sobre a bancada que lidera (MIRANDA, 2010). Segundo o Regimento Interno da CD, o líder possui o poder de indicar membros para as comissões permanentes, vota por toda a bancada em votações simbólicas, solicita urgência em votações específicas, além de constituir o Colégio de Líderes, órgão que define a pauta da CD junto ao presidente da Casa. O líder partidário também funciona como “a ponte que liga os parlamentares individuais ao Executivo” (PEREIRA; MUELLER, 2003), sendo usual que os estes sejam ouvidos no momento da distribuição de cargos do Governo Federal e da formação da coalizão de governo.

Em termos teóricos e metodológicos, os líderes partidários têm tido ressaltado seu papel, principalmente nos estudos ligados a abordagem partidária do funcionamento da CD (PERES e CARVALHO, 2012). Estes estudos marcam uma contraposição empírica aos trabalhos que viam a CD como o reino do parlamentar individual – abordagem distributivista (MAINWARING, 1999; AMES, 2003). Na perspectiva distributivista, variáveis exógenas, como o sistema eleitoral brasileiro (proporcional e de lista aberta), constituíram incentivos à atuação individualista dos parlamentares. Esses últimos estariam mais preocupados em emendar o Orçamento Federal de acordo com seus interesses eleitorais, e teriam poucos incentivos para atuar coletivamente.

Os pesquisadores da abordagem partidária, por sua vez, apontam que, ao contrário do reino do parlamentar individual, o Congresso Nacional e em específico a CD, tem seus trabalhos orientados racionalmente a partir de “figuras-chave do processo legislativo”: os membros da Mesa Diretora (em especial o presidente da Casa) e os líderes partidários, escolhidos pelas bancadas e com poder de ingerência sobre as mesmas (MORAIS, *et al*, 2018). Seria racional para os parlamentares trabalharem em conjunto com o líder para terem acesso a recursos importantes, tanto internos (indicações para as Comissões Temáticas), quanto externos (melhor relacionamento com o Executivo).

No entanto, para além das funções dos líderes e seus poderes, são ainda poucos os esforços empíricos para observar o perfil das lideranças partidárias, e, em específico, quanto

tempo estes atores permanecem no comando de seus correligionários. Na última década, trabalhos como os de Silva Jr *et al* (2013), Simoni Jr. *et al.* (2016) e Moraes *et al* (2018), buscaram testar hipóteses acerca dos atributos políticos necessários para a ocupação do cargo de liderança. Silva Jr. *et al.* (2013) chegam à conclusão de que características como credibilidade e expertise são extremamente importantes para a escolha do líder. A credibilidade é conceituada como o grau de compromisso do parlamentar para com seu partido, sendo a expertise o grau de conhecimento do parlamentar sobre o funcionamento da CD. Os escolhidos para ocuparem o cargo de líder tendem a ser parlamentares diferenciados de seus colegas em termos de credibilidade, são deputados com histórico de longo tempo de serviço à organização e lealdade.

Simoni Jr *et al* (2016) qualificam as hipóteses de Rodrigues (2006) ao afirmarem que, mesmo que o acesso à CD tenha se diversificado em termos sociais ao longo do tempo (perfil ocupacional, educacional e gênero), a elite parlamentar (líderes, presidentes de comissões temática e membros da mesa diretora), constitui um subgrupo dentro do campo político. Os atributos dos membros da elite (“Alto Clero”), são diferentes dos parlamentares “medianos”. O recrutamento para as posições de poder e comando ainda seria um caminho mais fechado.

Moraes *et al.* (2018) pontuam que os diferentes atributos políticos dos líderes, mais ou menos credibilidade e expertise, seriam determinantes para a manutenção da disciplina parlamentar. Seus achados empíricos indicam que líderes mais experientes e mais compromissados com o partido tendem a garantir maior nível de disciplina de seus correligionários em votações importantes.

Em suma, estes trabalhos tiveram por objetivo qualificar o debate em torno das lideranças partidárias, em termos dos processos de seleção e desempenho. Restam, porém, lacunas. Buscamos tratar, neste trabalho, da sobrevivência política de líderes partidários na CD, com vias a responder à questão: quais são as variáveis que impactam no tempo de sobrevivência dos líderes partidários? Para tal, extraímos variáveis de uma literatura pouco explorada no Brasil que trata de mensurar o tempo de permanência de líderes partidários em democracias parlamentaristas afim de buscarmos uma aproximação com o caso brasileiro. Essas variáveis dizem respeito à coalizão de governo, tamanho da bancada, credibilidade, expertise do deputado, momento em que assumiu a liderança e ideologia. Julgamos, com isso, contribuir ao debate bastante amplo da agenda de pesquisas sobre a CD.

Em termos empíricos, analisamos a figura dos líderes de todos os partidos políticos que tiveram o direito de possuir esse cargo no período de 1995<sup>4</sup>, posse de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) para seu primeiro mandato (49ª Legislatura), até 2014 (54ª Legislatura), último ano do primeiro governo de Dilma Rousseff. Justificamos o recorte temporal por ser um período de relativa estabilidade política no Brasil (ABRANCHES, 2018). Os nomes dos parlamentares

---

<sup>4</sup> DEM/PFL, PCdoB, PDT, PMDB, PP, PRB, PR/PL, PSB, PSDB, PSC, PV, PT, PTB e PPS.

que ocuparam o cargo foram solicitados através da Lei de Transparência (Lei 12.527/11) e fornecidos pela Câmara dos Deputados, através da Secretaria Geral da Mesa. O perfil das carreiras políticas desses indivíduos foi coletado no Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro (DHBB) e no sítio eletrônico da CD.

O trabalho está dividido em quatro seções. Na primeira, apresentamos o debate teórico. Na sequência, apresentamos o desenho da pesquisa. A terceira parte do trabalho é dedicada a análise dos dados. Por fim, a conclusão retoma alguns dos achados do trabalho.

## 2 Debate Teórico

Em regimes parlamentaristas, a posição de líder partidário confere ao seu ocupante a possibilidade vir a ser chefe de governo, caso seu partido alcance<sup>5</sup> a maioria parlamentar. Em termos de organização partidária, conforme apontado por Andrews e Jackman (2008), o líder se confunde com o próprio partido, sendo responsabilizado pelas derrotas e celebrado quando há vitórias eleitorais. A troca da liderança acaba se constituindo como um momento de possível mudança do partido. Saídas de cena de líderes marcantes como Margaret Thatcher, no Partido Conservador inglês, ou Helmut Kohl, na Democracia Cristã alemã, acaba tornando-se um momento de alterações – programáticas e organizacionais. Em adicional, a “personalização da política”, conforme Bennett (2012), tornou cada vez mais relevante a análise dos perfis e estilos de liderança partidária.

Nesse sentido, diversos pesquisadores têm se debruçado sobre os (1) processos de seleção e (2) substituição e sobrevivência de lideranças partidárias. Nosso foco reside neste segundo ponto. Bynander e Hart (2007) apontam que os estudos sobre os períodos de sobrevivência das lideranças partidárias ainda são periféricos, tanto no campo de estudos legislativos quanto no próprio estudo de lideranças. Teoricamente, a observação do tempo de permanência de líderes à frente de seus partidos é importante para verificar o grau de “rotação” das elites políticas, bem como níveis de *accountability* (horizontal e vertical), das lideranças instituídas. Para Horiuchi *et al.* (2013, p.357), um líder que permanece por muitos anos à frente de seu partido pode indicar dois movimentos:

On the one hand, it may be taken to be a key indicator of the level of authority and the level of support that leaders (whether in government or not) enjoy among their principal party constituents – those who have the power to remove them. On the other hand, very long-serving leaders may stifle innovation within parties and governments and generate internal conflicts and stalemates without any particular faction having quite enough power to replace them (HORIUCHI *et al.*, 2013, p.357).

Ou seja, por um lado, indica alto grau de disciplina de seus correligionários – causado

---

<sup>5</sup> No Parlamentarismo é possível que um partido indique o líder mesmo não tendo o maior número de votos geral. Em casos de necessidade de coalizão, por exemplo.

por eficiência política, bom desempenho eleitoral e/ou patronagem; por outro lado, indica também a oligarquização do partido (MICHELS, [1911] 1982). Desta constatação se derivaria um indicador de déficit democrático no interior da organização, que possivelmente impactaria também o sistema político como um todo.

O trabalho de Bynander e Hart (2007) inicia uma série de estudos que intentam preencher a lacuna da literatura sobre a sobrevivência dos líderes partidários. Em termos empíricos, os autores trabalham com dados dos dois principais partidos de quatro democracias parlamentaristas: Reino Unido, Austrália, Suécia e Holanda. Seus achados indicam que a maioria dos líderes analisados permaneceu no cargo por mais de 48 meses (um ciclo eleitoral) e que as trocas de liderança tendem a ocorrer quando os partidos se encontram na oposição (69,2%). Por fim, a participação dos filiados foi mínima nos processos de seleção, principalmente na escolha do momento da troca. Mesmo que as regras de seleção possam se tornar mais inclusivas ao longo do tempo, o momento de troca tende a ser controlado por um grupo político restrito: os parlamentares do partido.

A discussão dos autores foi importante para iniciar uma agenda de pesquisas, mas pouco avançou em termos da formulação de indicadores empíricos para o estudo comparado dos processos de substituição das lideranças partidárias. Seguindo esta perspectiva, Andrews e Jackman (2008) propõem um modelo inferências causais para a troca de líderes partidários. Para os autores, o desempenho eleitoral do partido seria determinante para a sobrevivência do líder partidário. Partindo da premissa de que os partidos políticos têm como principal objetivo a conquista de cargos, Andrews e Jackman (2008, p.674) pontuam que a perda de poder é a causa mais provável para a troca da “guarda” partidária<sup>6</sup>. O modelo teórico seguido é tributário da ideia da democracia econômica (DOWNS, 1999). De acordo com essa perspectiva, os partidos são vistos como empresas em busca de votos e cargos. Neste ponto não há, na visão dos autores, diferenças ideológicas. Perder eleições constitui o principal fator de mudança na liderança. Líderes que mantêm seus partidos competitivos e conseguem permanecer no governo tendem a permanecer mais tempo à frente dessas organizações.

Trabalhos posteriores buscaram explicações alternativas para entender o tempo de sobrevivência dos líderes. Horiuch *et al.* (2013), por exemplo, explora a hipótese de que o tempo de sobrevivência de um líder está diretamente relacionado ao tempo de sobrevivência de seu antecessor. Ou seja, os autores consideraram que sucessores de líderes com (1) largo tempo de serviço à frente do partido, e, em adicional, (2) que chegaram a ser chefes de governo, têm uma vida mais curta do que sucessores de líderes mais efêmeros. Os autores analisaram 448 líderes partidários, de 69 partidos, em 23 democracias parlamentaristas. Os resultados confirmam, em parte, suas hipóteses. Em primeiro lugar, o tempo de sobrevivência do

---

<sup>6</sup> “(...) the removal of leaders of parliamentary [is] a strategic response to poor electoral performance”. (ANDREWS e JACKMAN, 2008, p.674)

antecessor possui efeito estatístico significativo no tempo de sobrevivência do líder sucessor somente se o primeiro permaneceu no cargo, em média, 14,7 anos. Em termos metodológicos, os autores dividem sua amostra em três categorias: líderes antecessores com curto período de liderança (1,7 anos em média), líderes antecessores com médio período de liderança (5,4 anos em média), e líderes antecessores com longo período de liderança (14,7 anos em média). Sua segunda hipótese é confirmada sem ajustes: líderes que sucedem antigos chefes de governo tendem a sobreviver muito menos.

Outra explicação é proposta por Ennser-Jedenastik e Müller (2015). Os autores trabalham com dados sobre a sobrevivência dos líderes na Áustria, de 1945 até 2011, e pontuam que a democracia interna dos partidos possui efeito significativo no tempo de sobrevivência das lideranças. Regras mais restritivas de seleção de lideranças, mensuradas pelo tamanho do eleitorado (*selectorate*), que pode eleger ou retirar um líder dentro do partido, bem como coalizões intrapartidárias, mensuradas pelo total de apoio ao líder na convenção partidária, seriam as variáveis com maior impacto sobre a sobrevivência. Os resultados dos testes realizados pelos autores confirmam suas hipóteses: quanto maior o eleitorado potencial, menor o tempo de sobrevivência, quanto maior o apoio intrapartidário no momento da convenção, maior o tempo de sobrevivência.

Por fim, Van Dyjk (2013) realiza trabalho que sistematiza as principais hipóteses dessa literatura para testar o tempo de sobrevivência dos líderes partidários holandeses. O autor testa, ao todo, 11 hipóteses levantadas pela literatura e encontra resultados significativos em seis delas: performance partidária: se o partido ganha mais cadeiras com o líder no comando, este tende a ficar mais no cargo; tempo: líderes que assumem o cargo depois de antecessores com larga experiência tendem a ficar menos tempo, bem como iniciar no comando do partido ao início de uma Legislatura, com mais tempo de articulação antes da eleição, eleva a sobrevivência política da liderança; homens tendem a permanecer mais no cargo do que mulheres; e líderes de partidos pequenos tendem a sobreviver mais do que líderes em partidos grandes.

**Quadro 1** – Literatura sobre lideranças em regimes parlamentaristas

Autor(es)	Ano	Casos	Y	X
Bynander e Hart	2007	65	Troca de liderança	
Andrews e Jackman	2008	124	Tempo de permanência na liderança (em meses)	Resultados Eleitorais
Horiuch <i>et al</i>	2013	448	Tempo de permanência na liderança (em anos)	Tempo de Permanência do líder anterior
Ennsner-Jedenastik e Müller	2015	229	Tempo de permanência na liderança (em meses)	Organização e democracia interna
Van Dyjk	2013	188	Tempo de permanência na liderança (em meses)	Resultados Eleitorais, Características pessoais, tempo de permanência do antecessor, organização partidária, ideologia e tamanho do partido.

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Este apanhado da literatura sobre sobrevivência de líderes partidários teve por objetivo situar a discussão e contextualizar as variáveis que empregamos neste trabalho. Nos sistemas presidencialistas de governo, o líder partidário pode ser conceituado de distintas formas. Em termos gerais, ele pode ser identificado como o presidente nacional do partido ou seu candidato presidencial. No caso dos Estados Unidos, usualmente, os presidentes eleitos tendem a se tornar as lideranças maiores do partido, enquanto no Congresso, se dividem os parlamentares entre líderes da oposição e do governo. No Brasil, estas posições podem ser sobrepostas: presidente nacional do partido também é o candidato presidencial, usualmente em períodos pré-eleitorais<sup>7</sup>, a depender da organização e estratégia de cada partido.

Em nosso trabalho, no entanto, tratamos de uma dimensão mais reduzida do significado de líder. Consideramos, tão somente, o âmbito da CD e aqueles parlamentares que são escolhidos para comandar a bancada no cotidiano da Casa nos termos do Art. 9º do Regimento

<sup>7</sup> O caso do PSDB é sintomático desta estratégia. Ao menos nas duas últimas eleições presidenciais (2014 e 2018), o comando da legenda ficou com o futuro candidato presidencial: Aécio Neves e, depois, Geraldo Alckmin.

Interno. Os ocupantes deste cargo acabam tendo, também, posição de relevância na vida organizacional do partido, dado que são alçados às Executivas Nacionais (EN's) como membros natos (RIBEIRO, 2014)<sup>8</sup>. Apesar do líder ser escolhido pela bancada, os partidos tendem a adotar critérios legais, em seus estatutos, que tornam as escolhas “tuteladas”, até certo grau, pelas EN's. Na próxima sessão, apresentamos as informações sobre a coleta de dados e a mensuração das hipóteses.

### 3 Método

Buscando responder às indagações iniciais, trabalhamos com os dados de todos os partidos que puderam ter líderes durante o período analisado. O Regimento da CD estabelece as diretrizes sobre quais são as funções desempenhadas pelos líderes e quais partidos políticos podem possuir a figura do líder. O critério expresso na norma é de que somente aqueles que tenham bancada superior a um centésimo dos membros da Casa podem ter acesso ao cargo (CD, Art. 9º, § 4, 2017). Salvo a proibição de pertencer à Mesa Diretora e a necessidade de que esta seja informada sobre a eleição do líder a cada Legislatura, o Regimento não estipula nenhum outro pré-requisito aos deputados para a ocupação do cargo.

Tratamos de observar informações sobre: i) regras formais; ii) perfil de carreira dos parlamentares que ocuparam o cargo de liderança; bem como iii) tempo de permanência à frente da bancada (em dias). Em relação ao primeiro ponto, foram consultados os estatutos das legendas e o Regimento Interno da CD. Já o perfil sócio-político dos legisladores foi construído a partir de fontes como o DHBB e sítio eletrônico da CD. O tempo de sobrevivência foi calculado a partir do número de dias, dentro de uma Legislatura<sup>9</sup>, que o parlamentar escolhido como líder permaneceu no cargo. Estes dados foram disponibilizados pela CD, através da Lei de Transparência.

Trabalhamos com o número de indicações ao cargo da liderança: 158, nas cinco legislaturas analisadas<sup>10</sup>. Ao todo, foram 120 indivíduos que ocuparam os cargos. Analisamos os líderes indicados em cada uma das Legislaturas pelos partidos. Ou seja, se um mesmo parlamentar foi escolhido para liderar o partido em três distintas legislaturas, foi contabilizado três vezes. Este é o caso, por exemplo, de Valdemar Costa Neto, líder do PL. Os dados foram sistematizados nos softwares R e SPSS, onde também realizamos as estatísticas descritivas e a análise de sobrevivência, para o teste de hipóteses.

O número de dias à frente da bancada partidária constitui nossa variável dependente

---

<sup>8</sup> Os estatutos de todos os partidos analisados nesse trabalho preveem a figura do membro nato das Executivas Nacionais, estes são os líderes partidários no Senado e na CD.

<sup>9</sup> Uma Legislatura tem um período de 1461 dias.

<sup>10</sup> O banco de dados, bem como o script das análises está disponível em: <https://osf.io/rv24z/>.

(Y)<sup>11</sup>. Buscamos testar o efeito de uma série de variáveis independentes (X) elencadas pela literatura sobre sobrevivência de lideranças partidárias, conforme sistematizado por Van Dyjk (2013), tendo em vista adaptação necessária para o teste no caso do presidencialismo<sup>12</sup>. No quadro 2, as explicitamos.

**Quadro 2** – Modelo de análise

Dimensão	Variável	Natureza	Coleta
Performance	Coalizão	Dicotômica	Inácio e Rezende (2015); Cortez (2018)
Tempo	Início da Legislatura	Dicotômica	CD
Organização partidária	Tamanho da Bancada	Contínua	CD e TSE
	Esquerda	Dicotômica	Krause <i>et al</i> (2017)
Características pessoais	Expertise – Número de Mandatos	Contínua	DHBB
	Credibilidade – Tempo de Filiação	Contínua	DHBB

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Em termos de performance, consideramos que os líderes que comandaram seus partidos durante o período em que os mesmos estiveram na coalizão de governo conseguiram ficar mais tempo no cargo. O pressuposto dessa hipótese é de que os líderes de partidos da coalizão tendem a ter mais acesso ao Executivo (MELO, 2010), e, bem por isso, maior poder de barganha em questões importantes aos parlamentares: como cargos na Administração Pública e liberação de emendas parlamentares. Um ciclo: mais acesso, mais poder e mais tempo à frente da bancada. A identificação de quais partidos faziam parte das coalizões do governo federal em cada momento foi retirada dos trabalhos de Inácio e Rezende (2015) e Cortez (2018).

Por hipótese, pontuamos que os líderes partidários que assumem o comando da bancada no início da Legislatura ficam mais tempo no cargo do que os líderes que assumem posteriormente, durante o mandato. É crível pensar que aqueles parlamentares que conseguem, após as eleições, a indicação do partido, possuem mais predicados para permanecer na liderança, também porque o tempo até as eleições é mais longo. O que nos países parlamentaristas é chamado de *grace period* (VAN DYJK, 2013). Período imediatamente pós-eleitoral, com maior estabilidade para a liderança.

O tamanho da bancada, os eleitores do líder, tem efeito negativo sobre o tempo de

<sup>11</sup> Desconsideramos os casos de líderes que permaneceram menos de um mês (30 dias).

<sup>12</sup> A título de exemplo: o líder partidário na CD não é o “comandante” nacional do partido durante a campanha eleitoral. Dificilmente pode ser responsabilizado, individualmente, como promotor de sucessos ou fracassos na performance do partido.

permanência: quanto maior a bancada, menor o tempo de sobrevivência. Conforme apontado por Ennser-Jedenastik e Müller (2015), círculos mais “fechados” de seleção tendem a favorecer sobrevivências mais longas. Pontuamos também, em termos da organização partidária, que os partidos que testificam em seus estatutos alguma forma de “tutela” de escolha do líder (interferência da Executiva Nacional), tendem a ter líderes que sobrevivem menos tempo.

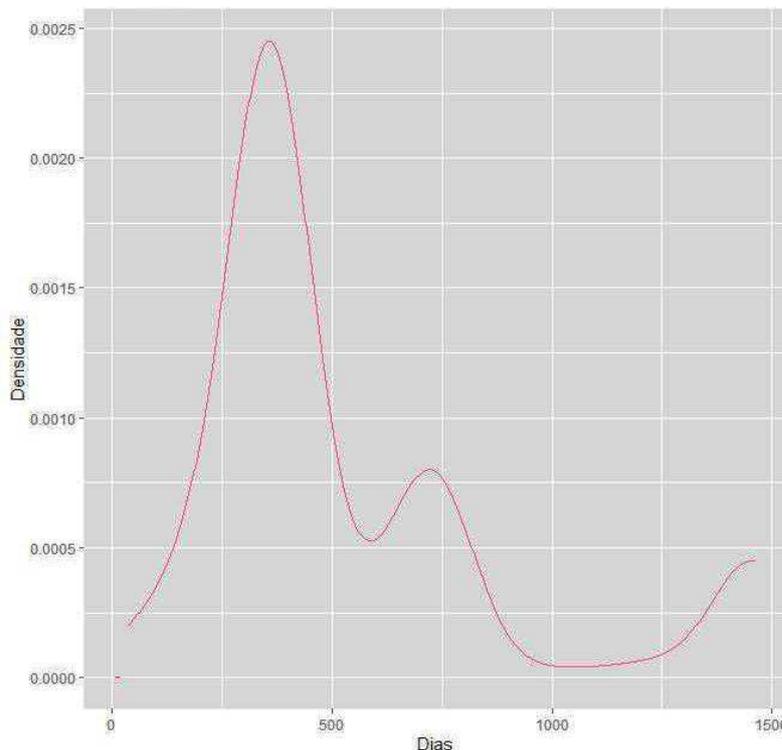
Testamos o efeito da ideologia do partido sobre o tempo de sobrevivência das lideranças. A partir da classificação proposta em Krause *et al* (2017), dispomos os partidos no espectro ideológico da seguinte forma: Esquerda: PPS, PCdoB, PT, PV, PDT e PSB. Centro: PSDB e PMDB. Direita: PRB, DEM, PR/PL, PP, PSC e PTB. Consideramos que os partidos de esquerda – por meio de seus órgãos extraparlamentares - possuem maior controle sobre suas bancadas do que os partidos de centro e de direita (DUVERGER, 1980). Os primeiros, no Brasil, possuem mecanismos de recrutamento mais verticais de suas elites (MARENCO; SERNA, 2007), bem como maior número de burocratas em suas Executivas Nacionais (RIBEIRO, 2014; SCHAEFER, 2018). Os procedimentos internos são mais institucionalizados e mesmo mandatos definidos temporalmente dos líderes aparecem em alguns dos estatutos dessas legendas, bem como maior envolvimento da Executiva Nacional na própria escolha da liderança. Por hipótese, consideramos que nesses partidos o tempo de sobrevivência de suas lideranças é menor.

Mensuramos também outras duas variáveis da dimensão características pessoais, quais sejam: credibilidade e expertise. Neste ponto, seguimos a trilha metodológica dos trabalhos de Silva *et al* (2013) e Morais *et al* (2018). O conceito de credibilidade serve para mensurar o grau de compromisso do parlamentar para com a organização partidária, enquanto a ideia de expertise serve para mensurar o grau de conhecimento do parlamentar em relação ao funcionamento do Legislativo, bem como sua experiência política mais geral em termos de carreira. Utilizamos como proxies para identificação de expertise e credibilidade, o número de mandatos do parlamentar na CD e o tempo de filiação ao partido, respectivamente. Por hipótese, consideramos que parlamentares mais experientes e compromissados tendem a permanecer mais tempo à frente de seus correligionários. Ou seja, dentro de um subgrupo bastante diferenciado do parlamentar mediano em termos de atributos políticos (os líderes partidários), aqueles com maiores capitais tenderiam a sobreviver mais à frente da bancada. Na próxima sessão tratamos da análise dos resultados.

#### **4 Resultados e Discussão**

Em primeiro lugar, tratamos de expor estatísticas descritivas sobre o tempo de sobrevivência das lideranças partidárias no Brasil (Figura 1). No período analisado, os líderes sobreviveram em média 541 dias no cargo (pouco menos de metade de uma Legislatura), sendo que o valor da mediana foi de 369 dias, e o desvio padrão de 365,54.

**Figura 1 – Densidade Número de Dias Líderes**



Fonte: Elaboração própria, 2021.

Em termos da credibilidade e expertise, é possível perceber que o subgrupo dos líderes partidários possuía em média dois mandatos na CD, bem como um período de 13 anos de filiação ao seu respectivo partido. Esses dados corroboram os achados de Silva Jr *et al* (2013), que mensuraram as mesmas estatísticas para a 51ª Legislatura. O tamanho da bancada liderada variou de um número mínimo de sete parlamentares até 107. 92 (58,2%) dos líderes estiveram a frente de suas bancadas quando as legendas estavam na coalizão de governo. 58 (36,7%) dos parlamentares assumiram o cargo logo no início da Legislatura, enquanto 87 (55,1%) dos líderes eram filiados a partidos de esquerda.

**Tabela 1 - Estatísticas Descritivas**

	<b>Média</b>	<b>Mediana</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>
<b>Dias na Liderança</b>	541,30	369,50	365,544	39	1460
<b>Coalizão de Governo</b>	,5823	1,0000	,49475	0,00	1,00
<b>Início da Legislatura</b>	,3671	0,0000	,48354	0,00	1,00
<b>Bancada Eleita</b>	41,67	34,00	27,578	7	107

<b>Esquerda<sup>13</sup></b>	,5506	1,0000	,49901	0,00	1,00
<b>Número de Mandatos na CD</b>	2,0886	2,0000	1,69066	0,00	7,00
<b>Tempo de Filiação ao Partido</b>	13,8418	13,0000	8,29974	0,00	33,00

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados da Secretaria Geral da Mesa (CD), 2021.

Quando comparadas as Legislaturas, conforme a Tabela 2, podemos perceber que durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e no segundo mandato de Lula, a estabilidade dos líderes foi ligeiramente maior, em comparação com seus primeiros mandatos. Traço da estabilização do padrão de coalizões do governo, da agenda presidencial e, principalmente, dos próprios partidos (ABRANCHES, 2018). A 52ª Legislatura teve o menor tempo médio de sobrevivência das lideranças. Foi marcada por denúncias de corrupção que atingiram líderes partidários. Roberto Jefferson (PTB), por exemplo, foi cassado pelos colegas, e Valdemar Costa Neto (PL), renunciou ao cargo de deputado federal, ambos envolvidos no caso do chamado “Mensalão”.

**Tabela 2** – Tempo médio de sobrevivência da liderança por Legislatura (em dias)

<b>Número da Legislatura</b>	<b>Média</b>	<b>N</b>	<b>Desvio Padrão</b>	<b>Mediana</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>
50 <sup>a</sup>	573,08	26	354,731	379,00	189	1458
51 <sup>a</sup>	738,16	19	508,582	372,00	317	1460
52 <sup>a</sup>	443,64	36	212,015	365,00	58	1204
53 <sup>a</sup>	578,19	31	384,202	378,00	147	1460
54 <sup>a</sup>	493,65	46	362,908	365,50	39	1460
<b>Total</b>	541,32	158	365,576	369,50	39	1460

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados da Secretaria Geral da Mesa (CD), 2021

Nota: Valor de F (Teste Anova): 2,428. Significância: 0,050.

<sup>13</sup> Outro aspecto que deve ser ressaltado aqui, que por mais que não entre diretamente no modelo, é a distribuição dos cargos de liderança de acordo com o gênero. A representação política não constitui um espelho fidedigno da sociedade (NORRIS, 2013). A distribuição geral da população em termos de raça/etnia, gênero e renda não se encontra representada no Parlamento. À medida em que cresce o prestígio do cargo, conforme apontado por Simoni Jr *et al* (2016), inclusive, o perfil do parlamentar tende a ser mais homogêneo. Homens, brancos, ricos, com mais de 50 anos tendem a dominar, por exemplo, as posições do Alto Clero da CD. Em nossa população, os dados corroboram essa tese: dos 120 indivíduos escolhidos líderes por seus partidos, apenas nove eram mulheres. Ou seja, além da baixa representatividade geral na CD (apenas 13% da composição do Plenário era feminina após as eleições de 2014), o número de mulheres na liderança dos partidos é ainda mais desproporcional. Em termos do número de dias: as líderes permanecem pouco mais de 300 dias a frente de suas bancadas, em média, enquanto os homens 550 dias. As líderes partidárias também foram todas de partidos de esquerda (o que impossibilitou a inclusão desta variável no modelo): Manuela D’Ávila, Jô Moraes, Luciana Santos, Vanessa Grazziotin e Jandira Feghali, do PCdoB, Luiza Erundina, Sandra Rosado e Ana Arraes, do PSB, e Sandra Starling, do PT.

Quando comparados os partidos, na Tabela 3, distintos padrões nas médias de sobrevivência dos líderes partidários. Nos casos de PCdoB, PDT, PT, PSB, PRB e PSDB, as médias e medianas foram inferiores ao total dos casos, o que indica maior rotação. Os valores baixos do desvio padrão indicam que os casos do PCdoB e do PT são de uma rotação mais sistemática do cargo. Ou seja, os mandatos parecem ser definidos sem oscilações. O caso do PSB é extremo, pois enquanto um de seus líderes (Ribamar Alves), ficou 39 dias no cargo, durante a 54ª Legislatura, Alexandre Cardoso permaneceu por quase toda uma Legislatura (1260 dias, durante a 50ª Legislatura). Como se pode depreender destes dados também, em grande parte das legendas houveram líderes que permaneceram no cargo por quase toda a Legislatura. Apenas no caso de PCdoB, PRB, PSDB e PT não houveram líderes com mais de mil dias a frente da bancada.

Tabela 3 – Tempo de Sobrevivência por partido (em dias)

LIDERANÇA	Média	N	Desvio Padrão	Mediana	Mínimo	Máximo
DEM/PFL	659,64	11	425,260	378,00	350	1459
PCdoB	382,00	19	91,108	363,00	330	754
PDT	398,84	19	301,148	347,00	83	1429
PMDB	809,44	9	389,078	726,00	360	1461
PP/PPB/PPR	604,17	12	439,845	443,50	179	1447
PPS	729,83	6	566,031	371,50	350	1461
PR/PL	729,20	10	421,350	725,00	338	1461
PRB	484,67	3	211,614	365,00	360	729
PSB	426,78	18	326,203	347,00	39	1260
PSC	973,33	3	523,597	1039,00	420	1461
PSDB	483,87	15	173,752	368,00	350	764
PT	368,81	21	69,321	364,00	168	525
PTB	906,38	8	545,955	955,00	254	1461
PV	730,00	4	525,949	614,00	232	1461
<b>Total</b>	541,32	158	365,576	369,50	39	1461

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados da Secretaria Geral da Mesa (CD), 2021.

Nota: Valor de F (Teste Anova): 3,349. Significância: 0,001.

Para o teste das hipóteses, utilizamos a técnica análise de sobrevivência, a partir do modelo de Cox de riscos proporcionais (BOX-STEFFENSMEIER e JONES, 2004). O modelo é bastante maleável, pois não assume uma distribuição estatística a priori, bem como tem sido utilizado largamente nos estudos sobre sobrevivência de líderes partidários (HORIUCHI *et al*, 2013; ENNSER-JEDENASTIK e MÜLLER, 2015). Os resultados dos modelos são apresentados na Tabela 4. Como os valores dos coeficientes são de mais difícil interpretação,

expomos na tabela os valores exponencial do coeficiente que, a partir da fórmula  $(1 - \text{Exp}(\text{Coef})) * 100$ , nos indicam os valores de riscos proporcionais associados a sobrevivência dos líderes (LINS, 2021).

Estimamos quatro modelos de regressão de Cox de Riscos Proporcionais. No modelo 1, inserimos todas as variáveis de interesse. No modelo 2, consideramos uma variável de controle dicotômica: o fato de ser líder na 52ª Legislatura, a mais instável do período. Dado que a credibilidade (tempo de filiação) tende a ser maior nos partidos de esquerda (17 anos, enquanto a média dos líderes da direita/centro foi de 10 anos), estimamos também dois modelos desconsiderando essa variável.

**Tabela 4** — Resultados da regressão de Cox (Riscos Proporcionais)

	<b>Modelo 1</b>	<b>Modelo 2</b>	<b>Modelo 3</b>	<b>Modelo 4</b>
<b>Coalizão</b>	0,835 (-0,975)	0,813 (-1,118)	0,909 (-0,531)	0,896 (-0,613)
<b>Início da Legislatura</b>	0,487 (-3,554) ***	0,502 (-3,337) ***	0,479 (-3,651) ***	0,490 (-3,456) ***
<b>Bancada</b>	1,001 (0,560)	1,001 (0,457)	1,004 (1,312)	1,003 (1,296)
<b>Esquerda</b>	1,484 (1,821) *	1,454 (1,728) *	1,802 (3,276) ***	1,798 (3,271) ***
<b>Expertise</b>	0,914 (-1,836) *	0,916 (-1,771) *	0,920 (-1,701) *	0,922 (-1,645) *
<b>Credibilidade</b>	1,020 (-1,836)	1,022 (1,681) *		
<b>52ª Legislatura</b>		1,231 (1,037)		1,168 (0,199)
<b>Likelihood ratio test</b>	43,05	44,01	40,71	41,31
<b>Observações</b>	158	158	158	158

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Notas: Valores de z estão entre parênteses.

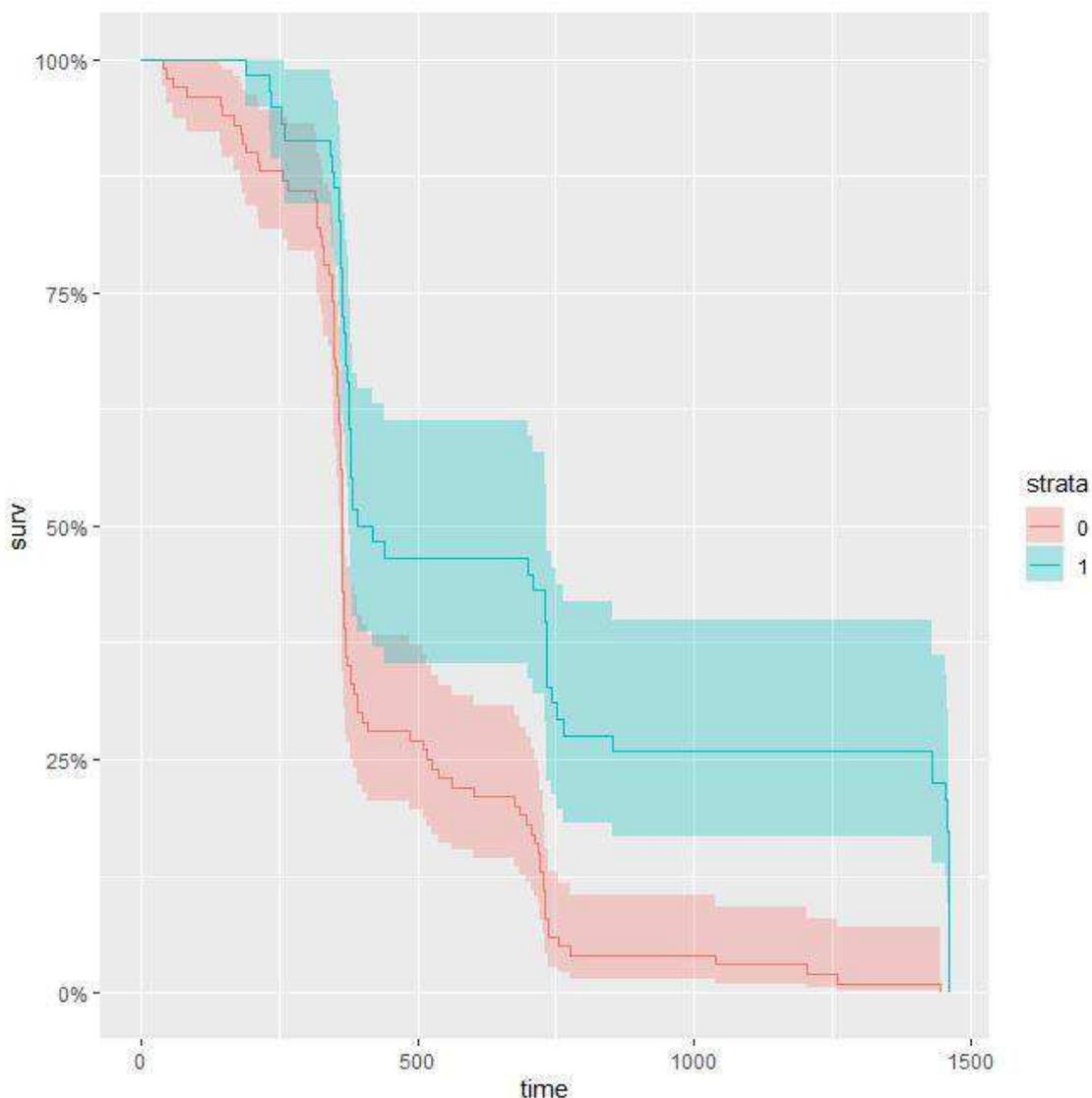
\*\*\*p<0.01, \*\*p<0.05, \*p<0.10

Os resultados apontam que o fato de assumir o cargo de liderança no início da Legislatura é a variável que mantém significância estatística ao nível de p-valor<0,01 em todos os modelos e parece explicar a sobrevivência dos líderes. No modelo 1, é possível observar que parlamentares que assumem o cargo no início da legislatura possuem 51,3% mais chance de permanecer até o final no cargo do que líderes que assumiram o comando da bancada em outro momento das respectivas Legislaturas. Este valor se mantém em patamares semelhantes nos demais modelos. Nas agremiações de esquerda, os líderes tiveram maior risco de cair ao longo

da Legislatura: -48,4% no modelo 1, -45,4% (2), -80,2% (3) e -79,8% (4). Esse resultado é distinto dos encontrados pelos autores que testaram a hipótese ideológica em trabalhos anteriores (VAN DYJK, 2013; ANDREWS e JACKMAN, 2007). No caso brasileiro, a rotação da liderança parece ser afetada pela ideologia dos partidos. A expertise também se mostrou significativa como escudo para a permanência dos parlamentares: o acréscimo de um mandato representou menos riscos a sobrevivência (8,6%, 8,4%, 8% e 7,8%, respectivamente).

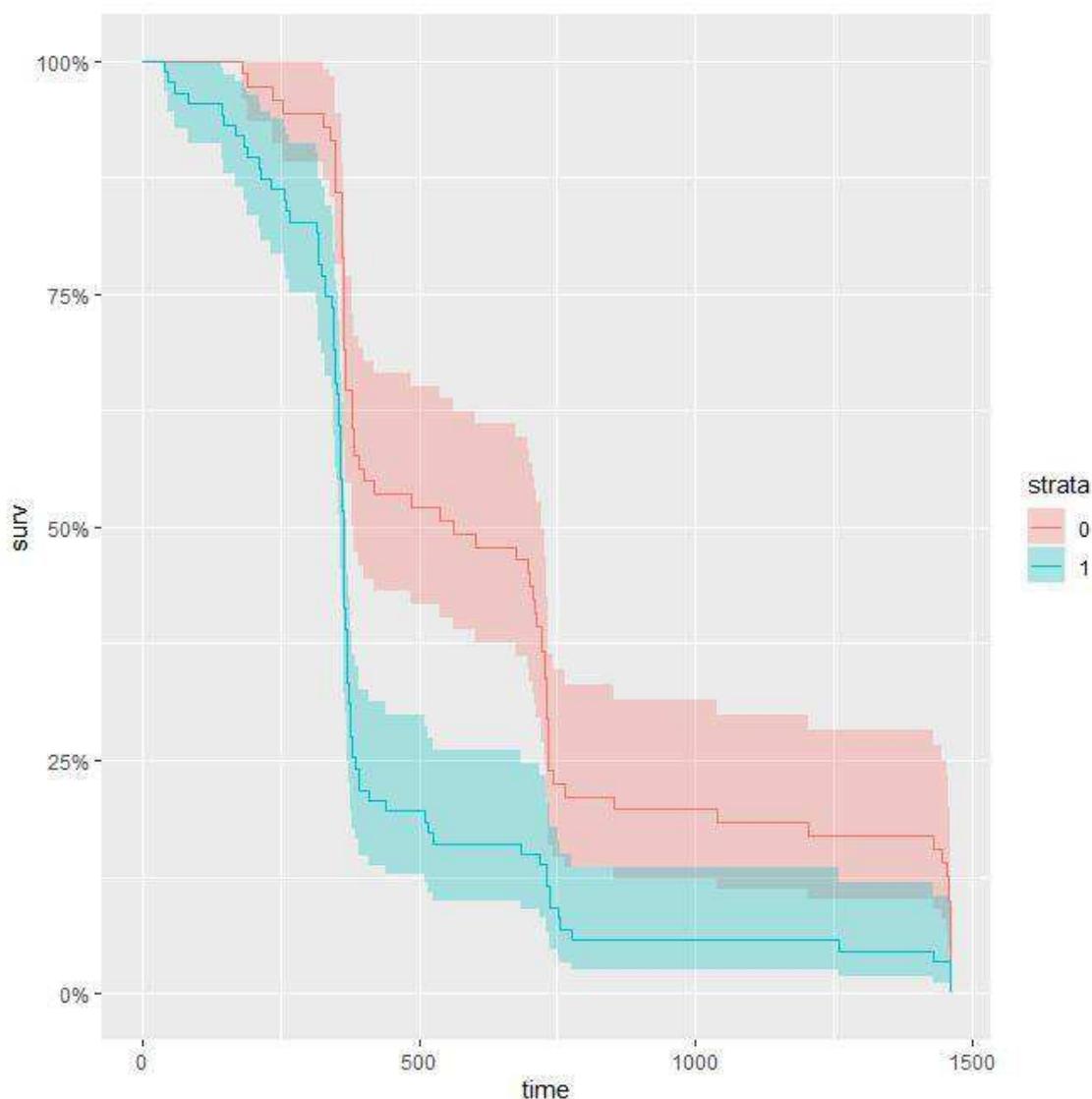
Nas figuras 2 e 3, ressaltamos os valores das variáveis: Início da Legislatura (strata, 0 = Não; 1 = Sim) e ser de Partido de Esquerda (strata, 0 = Não; 1 = Sim). É possível observar a probabilidade de sobrevivência através do tempo comparando-se os grupos. Líderes que assumem o cargo no início da Legislatura tem maior probabilidade de permanecer até o final. Líderes de partidos de direita e centro tem maior probabilidade de permanecer no cargo até o final da Legislatura quando comparados aos líderes de partidos de esquerda.

**Figura 2** – Curva de Sobrevivência Início da Legislatura (strata, 0 = Não; 1 = Sim)



Fonte: Elaboração própria, 2021.

**Figura 3** – Curva de Sobrevivência Partido de Esquerda (strata, 0 = Não; 1 = Sim)



Fonte: Elaboração própria, 2021.

As demais variáveis incluídas no modelo seguem a direção esperada, no entanto, não é possível rejeitar a hipótese nula de que os valores encontrados se dão pelo acaso<sup>14</sup>. A exceção em nosso modelo é a hipótese da credibilidade. Ao contrário do que conceituamos originalmente, os líderes mais compromissados com o partido não tiveram mais tempo de liderança. Esse efeito pode ser explicado se tivermos em conta a sobreposição entre ideologia e credibilidade. Como ressaltado por Marengo e Serna (2007, p.108), os partidos de esquerda possuem parlamentares com carreiras políticas apoiadas:

(...) tanto em recursos coletivos para alcançar um maior capital social e político, como no estabelecimento de uma constelação de redes sociais e no enraizamento de suas bases sociais de apoio. Essas novas elites políticas

<sup>14</sup> Os valores dos resíduos de Schoenfeld estão no anexo.

constroem suas carreiras com base em longas trajetórias, [...], e na fidelidade partidária, apoiada em estruturas organizadas de tipo profissional eleitoral (MARENCO e SERNA, 2007, p.108).

Dito de outra forma, a seleção de candidatos e os eleitos por partidos de esquerda tendem a ter carreiras políticas mais centradas na organização, em comparativo com centro e direita. Esta seleção se reflete na escolha de cargos chave. A organização possui mais mecanismos de controle interno, o que torna a liderança na CD mais rotativa.

Nossos resultados são, ao mesmo tempo, convergentes e distintos dos achados da literatura, mesmo tendo em vista as adaptações necessárias. Tratamos do caso de um país presidencialista e não parlamentarista. Ainda assim, podemos observar que o subgrupo mais experiente deste seletivo grupo tende a permanecer mais tempo no cargo e que iniciar a Legislatura no comando do partido (*grace period*) tende a significar mais estabilidade, sendo que a diferença no tempo de sobrevivência da liderança é explicada também pela ideologia.

## 5 Conclusão

Diversos teóricos sobre as formas de governo e governabilidade se detêm a analisar a figura dos líderes partidários: estes são considerados essenciais para o bom funcionamento das instituições democráticas. No caso brasileiro, a CD institucionalizou regimentalmente a figura do Líder Partidário, sendo o deputado eleito por seus pares e que detém as prerrogativas de votação e controle, junto à Presidência da Casa, da agenda legislativa.

O líder é um deputado com maior circulação, verba e prerrogativas. Entendemos, portanto, ser um cargo almejado pelos parlamentares. A partir dessa constatação, buscamos na literatura internacional explicações sobre o tempo de atuação à frente da liderança partidária pelos parlamentares. Essas variáveis foram testadas aqui nos casos de deputados que exerceram liderança partidária na CD entre 1995 e 2014.

No teste geral (Tabela 4), foi possível observar três variáveis estatisticamente significativas: líderes que assumem a função no início da Legislatura, expertise e ideologia. Nos dois primeiros casos, há uma relação positiva: quando os líderes iniciam o mandato no cargo sobrevivem por mais tempo, além do que a experiência é importante para explicar essa variação. Nos partidos de esquerda, o tempo de sobrevivência é menor, o que denota uma diferença do caso brasileiro.

Realizamos aqui uma investigação sobre a figura regimental do líder partidário, a luz da literatura internacional e combinando análises sobre os regimes parlamentaristas e presidencialistas. Longe de esgotar a temática, nos parece oportuno observar que esta figura é uma das chaves de compreensão do nosso sistema político e merece maiores análises.

## Referências

- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2018.
- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003.
- ANDREWS, Josephine T.; JACKMAN, Robert W. If winning isn't everything, why do they keep score? Consequences of electoral performance for party leaders. **British journal of political science**, v. 38, n. 4, p. 657-675, 2008.
- BENNETT, W. Lance. The personalization of politics: Political identity, social media, and changing patterns of participation. **The annals of the American academy of political and social science**, v. 644, n. 1, p. 20-39, 2012.
- BOX-STEFFENSMEIER, Janet M.; BOX-STEFFENSMEIER, Janet M.; JONES, Bradford S. **Event history modeling: A guide for social scientists**. Cambridge University Press, 2004.
- BYNANDER, Fredrik; HART, Paul. The politics of party leader survival and succession: Australia in comparative perspective. **Australian Journal of Political Science**, v. 42, n. 1, p. 47-72, 2007.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS (CD). **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília: CD, 2017.
- CORTEZ, Maysa Cortez. **Governabilidade e presidencialismo de coalizão: o desempenho das alianças partidárias no Governo Dilma**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito na Universidade Federal do Ceará, 2018.
- DOWNS, A. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: EDUSP, 1999.
- DUVERGER, M. **Os Partidos Políticos**. Brasília: UnB, 1980.
- ENNSER-JEDENASTIK, Laurenz; MÜLLER, Wolfgang C. Intra-party democracy, political performance and the survival of party leaders: Austria, 1945–2011. **Party Politics**, v. 21, n. 6, p. 930-943, 2015.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- HORIUCHI, Y.; LAING, M.; HART, P. Hard Acts to Follow: Explaining Survival Rates of Party Leaders in Parliamentary Democracies. **Party Politics**, v. 21, n. 3, pp. 357-366, 2013.
- INÁCIO, Magna; REZENDE, Daniela. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, p. 296-335, 2015.
- KIRJAVAINEN, Senni et al. The impact of leadership, management and power in an international knowledge-intensive organization. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 8, n. 2, p. 339-352, 2010.
- KRAUSE, S.; MACHADO, C.; MIGUEL, L. **Coligações e Disputas Eleitorais na Nova República: Aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Editora UNESP, 2017.
- LINS, Rodrigo. Tempo, tempo, tempo: regressão de Cox na ciência política. **Revista Política Hoje**, Early View, 2021.
- MAINWARING, S. **Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999.
- MARENCO, André; SERNA, Miguel. Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 64, p. 93-113, 2007.
- MELO, C. R. Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil. **Revista**

**Brasileira de Ciência Política**, n. 4, p. 13-41, 2010.

MICHELS, R. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: UNB, 1982.

MIRANDA, Geralda Luiza de. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 37, p. 201-225, 2010.

MORAIS, Leonardo Rodrigues; DA SILVA JÚNIOR, José Alexandre; DOS SANTOS FILHO, Ranulfo Paranhos. Poderosos chefões: a influência do perfil do líder sobre a disciplina da bancada. **Revista Debates**, v. 12, n. 1, p. 169-194, 2018.

NORRIS, P. Recrutamento Político. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 46, p. 11-32, 2013.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003.

PERES, P; CARVALHO, E. Religando as arenas institucionais: uma proposta de abordagens multidimensionais nos estudos legislativos. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 81-106, 2012.

RIBEIRO, P. Em nome da coesão: parlamentares e comissionados nas executivas nacionais dos partidos brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 22, n. 52, p. 121-158, 2014.

RODRIGUES, L. M. **Mudanças na classe política brasileira**. São Paulo: Publifolha, 2006.

SCHAEFER, B. 2018. **As Lógicas de Distribuição do Fundo Partidário: Centralização e Nacionalização nos partidos brasileiros (2011-2015)**. Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação de Ciência Política da UFRGS.

SILVA JÚNIOR, J. A.; FIGUEIREDO FILHO, D. B. ; PARANHOS, R.; ROCHA, E. C. Quem controla o Legislativo? A ocupação de cargos de comando na Câmara dos Deputados. **Paraná Eleitoral**, v. 2, p. 283-308, 2013.

SIMONI JR, S.; DARDAQUE, R.; MINGARDI, L. A elite parlamentar brasileira de 1995 a 2010: até que ponto vai à popularização da classe política? **Colombia Internacional**, v.87, p.109-143, 2016.

VAN DYJK, C. **Party Leader Survival: Identifying the factors influencing the longevity of party leaders' tenures in the Netherlands**. Tese de Doutorado em Comparative and European Politics. Radboud University Nijmegen, 2013.

**Anexo**

**Tabela 5** – Resíduos de Schonfield para as Variáveis Independentes

<b>Variáveis</b>	<b>chisq</b>	<b>df</b>	<b>p</b>
<b>Coalizão</b>	1,932	1	0,164
<b>Início Legislatura</b>	5,145	1	0,023
<b>Bancada</b>	6,619	1	0,01
<b>Esquerda</b>	4,54	1	0,03
<b>Mandatos</b>	0,23	1	0,631
<b>Tempo Filiação</b>	0,053	1	0,817
<b>52 Legislatura</b>	0,898	1	0,343
<b>Global</b>	18,842	7	0,008

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados da Secretaria Geral da Mesa (CD).

Artigo submetido em: 2021-06-09

Artigo aceito em: 2021-09-21



## REFLEXÕES SOBRE A EFICÁCIA DO FUNDO ELEITORAL

### REFLECTIONS ON THE EFFECTIVENESS OF THE BRAZILIAN ELECTORAL PUBLIC FUNDING

### REFLEXIONES SOBRE LA EFICACIA DEL FONDO BRASILEÑO DE FINANCIACIÓN PÚBLICA ELECTORAL

Rômulo Hannig Gonçalves da Silva<sup>1</sup>  
Gustavo Fernando Fröhlich<sup>2</sup>

**Resumo:** O artigo tece considerações acerca dos propósitos que justificaram e delinearão a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, analisando a proposta original, apresentada pelo autor, e as principais alterações que o texto legislativo sofreu no decorrer da sua tramitação no Congresso Nacional. A metodologia utilizada, que envolveu a prospecção de documentos próprios do processo legislativo e dados abertos sobre o processo eleitoral, permitiu a listagem dos principais objetivos do legislador com a implementação do Fundo Especial e, preliminarmente, o contraste desses com a realidade. 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, presented by the author, and the main changes that the legislative text underwent during its processing in the National Congress. The methodology used, which involved the prospecting of documents specific to the legislative process and open data on the electoral process, allowed the listing of the main objectives of the legislator with the implementation of the Special Fund and, preliminarily, their contrast with reality. 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 delinearón la creación del Fondo Público de Financiamento de Campañas, analizando la propuesta original, presentada por el autor, y los principales cambios que sufrió el texto legislativo durante su tramitación en el Congreso Nacional. La metodología empleada, que implicó la prospección de documentos propios del proceso legislativo y datos abiertos sobre el proceso electoral, permitió enumerar los principales objetivos del legislador con la implementación del Fondo Especial y, de manera preliminar, su contraste con la realidad. A pesar de las aspiraciones iniciales del legislador, los datos analizados demostraron que todos los objetivos secundarios de la implementación del Fondo Electoral se vieron frustrados.

**Palabras clave:** Fondo Público de Campaña; Compensaciones; Financiamento electoral; Presupuesto

---

<sup>1</sup> 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. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3208-0493> E-mail: romulohannig@gmail.com

<sup>2</sup> 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 do CEFOR. Servidor comissionado na Câmara dos Deputados. E-mail: gusfer.f@hotmail.com

público.

## **1 Introdução**

Até o processo eleitoral de 2014, que culminou com a vitória da ex-presidente Dilma Rouseff, as empresas brasileiras tinham permissão legal para doar parcela dos seus rendimentos - o equivalente a 2% do seu faturamento bruto - referentes ao exercício contábil anterior às campanhas eleitorais. Daquele ano em diante, a Operação Lava-Jato e seus desdobramentos, tais como a Operação Sangue Negro e a Operação Custo Brasil, expuseram a existência de diversas células criminosas que se valiam dos relacionamentos firmados entre empresas que realizavam doações de campanha, agentes políticos e burocratas.

No dia 17 de setembro de 2015, ao avaliar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que permitiam as doações de campanha realizadas por pessoas jurídicas, até aquele momento. No mesmo mês foi sancionada a Lei Ordinária nº 13.165/2015, conhecida como minirreforma eleitoral, que alterou o Código Eleitoral: dentre as alterações mais relevantes, constava a ausência da possibilidade de pessoas jurídicas realizarem doações eleitorais e a definição de limites para determinados gastos de campanha.

Antes da implementação do modelo predominantemente público de financiamento eleitoral, a maioria dos recursos eram captados a partir de doações empresariais. Com a vedação das doações realizadas por pessoas jurídicas, num primeiro momento foram utilizados recursos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, também conhecido como Fundo Partidário. A título de comparação: em 2014, foram gastos R\$371.955.594 com a manutenção do fundo; em 2015, o valor aumentou em 130%, para R\$867.569.220. O aumento desse gasto foi insuficiente, visto que o valor ainda era distante do captado com o apoio de empresas. 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 contexto, foi estabelecido o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), por força da Lei Ordinária nº 13.487/2017. O presente trabalho de pesquisa busca elencar os argumentos apresentados na seara legislativa, por congressistas e juristas, que levaram ao estabelecimento do referido fundo e, conseqüentemente, à implementação de um modelo predominantemente público de financiamento eleitoral.

## **2 Quanto à origem e aos objetivos de um fundo de financiamento de campanhas**

O financiamento predominantemente público das campanhas eleitorais é fato recente que decorreu de decisão judicial que almejava o combate às relações escusas entre pessoas jurídicas de direito privado e a troca de favores decorrente do investimento em partidos que

assumiram posições estratégicas no poder público.

Nesse sentido, ante a necessidade de suprir os recursos antes aportado pelas empresas, criou-se o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), instituído pela Lei Ordinária nº 13.487/2017, cuja origem remonta ao Projeto de Lei nº 8703/2017 e ao Projeto de Lei Complementar 206/2017. O FEFC ou Fundo Eleitoral, portanto, foi criado com o intuito exclusivo de cobrir despesas de campanha em ano eleitoral, de modo que seus recursos não podem ser utilizados para outros fins.

O que se visa no presente capítulo é comparar o objetivo do PLS nº 206/2017, apresentado pelo então Senador Ronaldo Caiado DEM-GO, suas proposições iniciais com a inserção do art. 16-C na Lei nº 9.504/97 (Lei das eleições), o qual dispõe a respeito da criação do FEFC, com a lei efetivamente aprovada após as emendas e alterações legislativas mais relevantes que culminaram em sua criação tal como conhecido hoje.

Segundo consta da justificativa de apresentação do autor do projeto, a criação do FEFC tinha por objetivo disciplinar os instrumentos orçamentários do financiamento público de campanha, visto que as campanhas eleitorais são caras e, ao proibir o financiamento privado por meio de pessoas jurídicas, o judiciário desfalcou os recursos utilizados no período eleitoral em aproximadamente R\$ 2,8 bilhões. No entanto, a criação do FEFC deveria ocorrer sem retirar ainda mais recursos públicos de áreas essenciais ou causar custos extras ao erário.

Para isso, Ronaldo Caiado propôs que se extinguisse a obrigatoriedade da propaganda eleitoral e da propaganda partidária gratuitas em canais de comunicação (rádio e tv) que não estivessem sob o controle do poder público. Os recursos provenientes da compensação fiscal destinada à propaganda eleitoral e à partidária (600 milhões em ano eleitoral e 300 milhões fora de ano eleitoral, conforme estudos por ele apresentados), então, seriam redirecionados ao FEFC - o que garantiria mais 900 milhões a cada ano de campanha eleitoral.

Desse modo, propunha que o fundo fosse anualmente corrigido pelo INPC do IBGE e que sua dotação orçamentária fosse composta por: (i) montante equivalente ao da compensação fiscal que beneficiou as emissoras de rádio e de televisão no ano da eleição geral imediatamente anterior à promulgação da lei (em 2016) somada à compensação fiscal da última propaganda partidária gratuita efetuada antes da vigência da lei; e (ii) multas e penalidades impostas aos partidos políticos nos termos do Código Eleitoral e leis conexas.

Após o protocolo de apresentação do PLS 206/2017, este recebeu 32 propostas de emenda no Senado Federal e 12 na Câmara dos Deputados, de maneira que alterações significativas foram acatadas e outros pontos inicialmente não previstos no escopo do projeto foram acrescentados para modificar diversos outros dispositivos da legislação eleitoral. No entanto, no presente ensaio nos ateremos somente àqueles efetivamente aprovados e que dizem respeito à análise do FEFC.

A primeira alteração significativa diz respeito à própria **composição do fundo**. Isto

porque o texto do relator, senador Armando Monteiro, excluiu da base de cálculo as multas e penalidades impostas aos partidos, bem como a compensação fiscal pela propaganda eleitoral. Da proposta original, manteve-se tão somente a previsão de redirecionamento ao FEFC dos montantes antes reservados à compensação pela propaganda partidária que, frise-se, não se confunde com a propaganda eleitoral.

Contudo, a fim de suprir os recursos que seriam logrados através da compensação fiscal pela propaganda eleitoral, consignou-se que, exclusivamente em anos eleitorais, deve ser reservado na Lei Orçamentária Anual (LOA) um percentual dos valores destinados às emendas de bancada estadual de execução obrigatória para cobrir o custeio de campanhas eleitorais. Inicialmente, o texto sancionado na Lei 13.487/2017 fixou que este percentual seria de 30% das emendas de bancada impositiva, porém a Lei 13.877/2019 modificou novamente o art. 16-C, II da Lei n. 9.504/97 para dispor que este percentual será definido discricionariamente pelo legislativo no momento de aprovação da LOA.

Por oportuno, explica-se que as emendas de bancada estadual ou distrital, como o nome sugere, são aquelas propostas pela bancada de senadores e deputados de um determinado estado, independente do partido a que pertençam, relatando as necessidades mais urgentes daquela unidade da federação. Encontram amparo no art. 166, §12 da CRFB/88, o qual dispõe a garantia de execução obrigatória às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida (RCL) realizada no exercício anterior. Assim, redirecionar uma porcentagem desses recursos destinados a cada estado ou ao DF para financiar as campanhas eleitorais certamente apresenta um custo de oportunidade: ao investir recursos em uma área, necessariamente retira-se de outra.

Mais uma alteração pertinente de nota diz respeito à administração e gestão do FEFC, bem como da autonomia e participação do eleitor em sua distribuição. Assinala-se que, tanto na proposta inicial quanto na lei de fato aprovada, determinou-se que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) seria o responsável por estabelecer as diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Eleitoral, ao cabo regulamentado pela Resolução nº 23.605 do TSE.

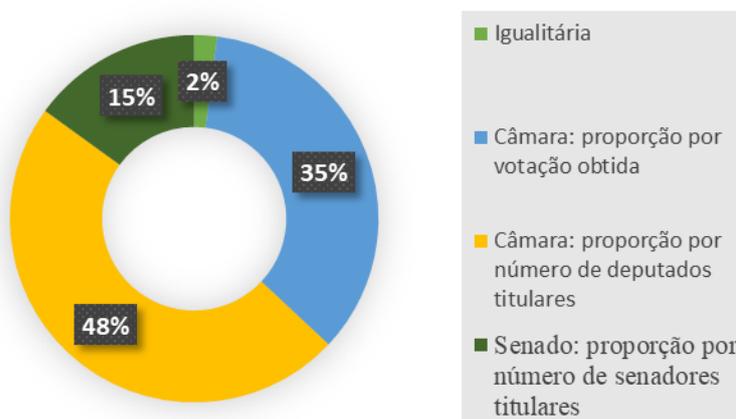
Contudo, o § 3º do art. 16-C apresentado originalmente pelo senador Ronaldo Caiado previa que o TSE divulgasse os valores disponíveis no FEFC reservando 20% do total ao 2º turno. Assim, os 80% restantes seriam divididos em partes iguais pelo número de eleitores regularmente alistados para o exercício de cidadania no pleito eleitoral, garantindo a cada um uma cota desses recursos. O §4º propunha, então, que cada eleitor pudesse destinar os recursos a que faz jus ao candidato e ao partido de sua preferência, por meio de plataforma desenvolvida pelo TSE. Tratava-se de uma tentativa de incentivar a participação dos cidadãos também sobre os recursos públicos destinados às campanhas.

Somente depois, caso houvesse recursos residuais não distribuídos pelos eleitores, seriam divididos valores entre os partidos e candidatos conforme dispunha a proposta de lei. No

entanto, ambos os dispositivos que garantiam maior controle do eleitor sobre os recursos do FEFC foram totalmente alterados ainda no poder legislativo e, posteriormente, vetados pelo então presidente da República, Michel Temer. Vetou-se, ainda, substitutivo que propunha a reserva de 10% dos recursos para o segundo turno, sendo que leis posteriores regulamentaram a matéria.

Ao fim, a distribuição vigente do FEFC foi estabelecida pela Lei n. 13.488/2017, que inseriu o art. 16-D disciplinando o seguinte:

**Gráfico I – Distribuição dos Recursos no 1º Turno**



Fonte: Elaboração própria, 2021.

Conforme verifica-se, por determinação legal, 2% do orçamento do FEFC<sup>3</sup> deve ser igualmente distribuído entre todos os partidos com registro no TSE, independentemente de haver representante eleito ao Congresso Nacional. 15% devem ser distribuídos entre os partidos na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares. 35% devem ser distribuídos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral. E, finalmente, 48% devem ser distribuídos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares.

Vetou-se também do projeto original o que se dispunha dos §§ 5º ao 14, com exceção da redação substitutiva apresentada no §7º, que concentra a distribuição dos recursos de cada partido nas mãos de suas respectivas diretorias executivas nacionais. Assim, destaca-se a exclusão do disposto originalmente no §9º, que determinava previamente a forma, a porcentagem e a proporção que o TSE deveria guiar-se para depositar os recursos diretamente nas campanhas locais.

Dessa maneira, tal qual aprovada, a legislação sistematiza que o TSE deve redistribuir

<sup>3</sup> Distribuição do FEFC por partido, em números absolutos, para as eleições de 2020 disponível FEFC. Acesso em 14.04.2021.

os recursos conforme decidido pelos dirigentes partidários, aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional de cada partido. A única exigência é que os critérios adotados pela executiva nacional sejam divulgados previamente em suas páginas de internet, que se respeite os 30% reservados às candidaturas femininas e que os valores possam ser auferidos pelo TSE (vide art. 6º, §§ 1º ao 3º da Resolução 23.605/2019 do Tribunal).

De igual modo, é pertinente pontuar que justamente por extinguir tanto a propaganda partidária quanto a eleitoral, o texto preambular não vedava a compra de tempo para propaganda eleitoral pelos partidos políticos e disciplinava que, em respeito à isonomia, as emissoras não poderiam fazer diferenciação de preços entre os “clientes-partidos” ao vender cota de tempo destinado ao horário eleitoral pago. Todavia, a inserção do art. 43-A, que disciplinava a propaganda eleitoral paga, fora rechaçada. Em sentido totalmente inverso, aprovou-se a inserção do §2º no art. 36, a fim de vedar cabalmente qualquer espécie de propaganda eleitoral paga em emissoras de rádio e TV.

Diante do exposto, verifica-se que a ideia inicial de criar um Fundo Especial de Financiamento de Campanha sem criar maiores custos ao erário fora substancialmente alterada. Isto é, além de retirar percentual dos recursos destinados às emendas de bancada estadual e distrital, manteve-se a obrigatoriedade da propaganda eleitoral “gratuita” (da qual haveria compensação fiscal). Segue quadro comparativo entre o objetivo inicial, a proposição legislativa e o instrumento aprovado pelo Congresso Nacional.

**Quadro 1** – Objetivo da proposição legislativa e instrumentos aprovados

<b>Objetivo</b>	<b>Proposição do Autor</b>	<b>Instrumento adotado</b>
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: Elaboração própria, com base em informações extraídas de relatórios legislativos, 2021

### 3 Quanto ao impacto e ao custo de oportunidade do Fundo Eleitoral

Nas eleições de 2014, as últimas realizadas com permissão de doação de empresas, estima-se o recebimento de R\$ 3.090.795.950,22 (SPECK; 2016). Apenas na campanha presidencial, a receita obtida com doações de empresas foi de R\$ 609.367.883,97 - valor equivalente a 93,92% do total de R\$ 648.786.513,97 em receitas. Conforme demonstram as bases de dados - consolidada no quadro abaixo, aproximadamente 94% dos recursos que foram recebidos pelos presidenciáveis foram captados de pessoas jurídicas, ao passo que apenas 6% foram obtidos com doações particulares e recursos do Fundo Partidário.

**Quadro 2** – Receitas da Campanha Presidencial de 2021

Nome do Candidato	Fonte de Financiamento		Total
	Empresarial	Outra	
Aécio Neves	R\$210.166.070,51	R\$16.689.546,76	R\$226.855.617,27
Dilma Rouseff	R\$336.997.850,35	R\$13.495.551,35	R\$350.493.401,70
Eduardo Campos	R\$17.612.440,56	R\$9.300,00	R\$17.621.740,56
Eduardo Jorge	R\$0,00	R\$7.110.893,44	R\$7.110.893,44
Everaldo Pereira	R\$1.038.385,40	R\$393.100,00	R\$1.431.485,40
Levy Fidelix	R\$95.090,32	R\$46.032,94	R\$141.123,26
José Maria	R\$14.998,13	R\$156.678,62	R\$171.676,75
José Eymael	R\$365.195,35	R\$33.000,00	R\$398.195,35
Luciana Genro	R\$56.080,00	R\$345.438,87	R\$401.518,87
Marina da Silva	R\$43.021.773,35	R\$1.068.000,00	R\$44.089.773,35

Muro Iasi	R\$0,00	R\$60.554,69	R\$60.554,69
Rui Pimenta	R\$0,00	R\$10.533,33	R\$10.533,33
<b>Total</b>	<b>R\$609.367.883,97</b>	<b>R\$39.418.630,00</b>	<b>R\$648.786.513,97</b>
	<b>93,92%</b>	<b>6,08%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, 2021.

Uma análise das informações disponibilizadas no sistema de consulta aos doadores e fornecedores mantido pelo Tribunal Superior Eleitoral, aponta que as 3 (três) chapas que mais concentraram votos também concentraram a maior parte das doações empresariais: aproximadamente 99,7% das doações empresariais. Noutro sentido, os candidatos menos competitivos contaram, quase que exclusivamente, com recursos oriundos do fundo partidário e doações realizadas por pessoas físicas.

Ademais, os dados apontam que dentre as maiores doadoras da campanha presidencial constavam várias das empresas investigadas no âmbito da Operação Lava-Jato, especialmente aquelas inseridas no ramo da construção civil, tais como: OAS, que doou R\$ 20.000.000,00 diretamente; Queiroz Galvão, que doou R\$ 3.500.000,00 diretamente; e UTC, que doou R\$ 7.500.000,00 diretamente. Além das doações diretas - que entravam na conta do candidato sem intermediários, o levantamento demonstrou que R\$ 286.285.903,00 foram encaminhados com o auxílio de entidades partidárias, que repassavam o recurso para os candidatos.

Tampouco criado, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha buscou ocupar o espaço até então ocupado por empresas de grande porte. A intenção original do legislador, conforme mencionado, era impedir a expansão dos gastos públicos valendo-se dos recursos oriundos da extinção da propaganda partidária - custeada com renúncias fiscais. Conforme os Demonstrativos dos Gastos Tributários (DGT) disponibilizados pela Receita Federal do Brasil, estimava-se que o biênio anterior à aprovação do fundo (2015-2016) contaria com gastos tributários de R\$ 858.429.820,00 em decorrência das renúncias que financiavam o horário eleitoral gratuito - que abrangia as propagandas partidária e eleitoral. Vale pontuar que o valor destinado exclusivamente à publicidade partidária é incerto, visto que o DGT é uma estimativa que não o individualiza o gasto por modalidade propagandística.

Conforme demonstra a dotação orçamentária de 2018, ano seguinte à criação do fundo, foram destinados R\$ 1.716.209.431,00 para o financiamento de campanhas eleitorais. Apesar desse montante ser inferior ao valor captado de pessoas jurídicas, faz-se necessárias três considerações: (i) o valor foi complementado com recursos do Fundo Partidário e doações particulares, que no pleito de 2018 acrescentaram R\$ 1.050.368.699,37 em receitas privadas e R\$ 374.295.014,71 em receitas públicas; (ii) que o montante do fundo era superior ao gasto

tributário decorrente das renúncias fiscais que custeavam a propaganda partidária; e (iii) o montante ainda era superior às somas de investimentos sob responsabilidade de vários dos órgãos orçamentários do Poder Executivo Federal - conforme demonstrado a seguir.

**Quadro 3** – Comparativo entre o montante destinado ao custeio do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e os investimentos dos Ministérios, em 2018

Órgão Orçamentário	Investimentos (R\$)
Ministério da Defesa	8.539.147.252,00
Ministério da Infraestrutura	8.428.047.373,00
Ministério da Saúde	5.416.571.103,00
Ministério do Desenvolvimento Regional	4.578.079.109,00
Ministério da Educação	4.322.191.693,00
Ministério das Cidades	3.814.962.805,00
Ministério da Justiça e Segurança Pública	1.799.567.408,00
Fundo Eleitoral	1.716.209.431,00
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1.218.035.443,00

Fonte: Painel do Orçamento Federal, 2021.

Sabe-se que inúmeras são as necessidades coletivas de uma nação, da construção de hospitais à promoção do livre comércio e financiamento de iniciativas culturais. Em um contexto pandêmico, tais necessidades se tornam ainda mais evidentes, visto que ressaltam os pontos mais frágeis da sociedade quando mais lhe urge a assistência social de que necessita. Todavia, nem toda necessidade coletiva, ou seja, que é do interesse comum de um grupo de pessoas, carrega consigo a chancela de interesse público: de interesse geral, regulamentada pelo direito público e regida pela estrita legalidade em contraposição às relações de direito privado, regido pela autonomia da vontade (HARADA, 2020, p. 3) .

A distinção mais significativa, portanto, diz respeito à ordem de prioridade que o estado aloca em cada uma dessas atividades e, principalmente, ao regime jurídico público ou privado que adota. Sem sombra de dúvidas, como pilar da democracia, o processo eleitoral em que se garante eleições livres é de interesse público. Contudo, a alocação orçamentária estritamente pública de recursos finitos e ainda mais essenciais a outras áreas deve ser objeto de amplo questionamento: o orçamento público é um instrumento de planejamento, gestão e controle

financeiro do Estado, que possui recursos escassos (ABRAHAM, 2021, p. 312).

O quadro encontrado em 2018 se repetiu em 2020, conforme demonstrado abaixo. Mesmo que desconsideradas as doações realizadas por pessoas físicas e os recursos oriundos do Fundo Partidário, o valor atualizado - de R\$ 2.034.954.824,00 - em ano de pandemia demonstra a vontade do legislador de mobilizar mais recursos para o fundo eleitoral do que o montante investido em pastas ministeriais cuja missão institucional é a promoção de direitos sociais e difusos - tais como o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

**Quadro 4** – Comparativo entre o montante destinado ao custeio do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e os investimentos 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, 2021.

Há um *trade-off* expresso no custo de oportunidade entre alocar os recursos públicos em áreas como saúde e educação ou destiná-los ao financiamento de campanhas eleitorais. Nesse sentido, as autoridades governamentais, podem comparar, por exemplo, o que representa danos mais graves e necessitam com mais urgência da destinação de recursos como das emendas parlamentares de bancada. A título de exemplificação: considerando que o preço médio de uma

vacina contra a Covid-19 é de R\$ 36,84, conforme dados Painel de Preços disponibilizado pelo Ministério da Economia, seria possível adquirir 55.237.644 vacinas - o suficiente para imunizar 71% dos integrantes de grupos prioritários com a primeira dose da vacina.

#### 4 Conclusão

Conforme os documentos que integram o processo legislativo demonstraram, a implementação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) resultou da necessidade de substituir os recursos até então aplicados por pessoas jurídicas de direito privado. Nessa alteração, os agentes políticos elencaram três objetivos secundários, quais sejam: (i) a criação desse 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.

Apesar desses anseios, os dados coletados apontam que a implementação e o amadurecimento do Fundo Eleitoral fizeram aumentar os gastos públicos e, conseqüentemente, criou uma demanda orçamentária que concorre com as necessidades apresentadas pelas unidades orçamentárias do Poder Executivo Federal no que tange a realização de investimentos. Nesse mesmo sentido, vale pontuar que os dados coletados não foram o suficiente para atestar que o Fundo Eleitoral aumentou a autonomia do eleitor na distribuição dos recursos e descentralizou a distribuição de recursos.

Preliminarmente, o normativo aprovado pelo Congresso Nacional permite sustentar que os demais objetivos secundários do Fundo Eleitoral também foram frustrados: o aumento da autonomia conferida ao eleitor no momento da distribuição dos recursos, assim como a descentralização dos recursos, esbarram no Art. 16-C, §7º da Lei nº 9.504/1997, segundo o qual cabe 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).

Tendo em mente que tal hipótese ainda é preliminar, considera-se necessário o aprofundamento das análises das informações apresentadas com a finalidade de ampliar a compreensão do processo de alocação desses recursos públicos. Valendo-se disso e do texto normativo, 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. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1.351-3**. Voto Ministro Gilmar Mendes. Brasília:

Supremo Tribunal Federal, 2006. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/VotoGilmarADI1351.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.165**. Altera as Leis nº 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.

BRASIL. 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.

BRASIL. 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.

BRASIL. 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.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 29. ed. – São Paulo: Atlas, 2020.

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

Artigo submetido: 2021-06-19

Artigo reapresentado em: 2021-06-30

Artigo aceito em: 2021-07-29



**O CONSELHO DE ÉTICA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: ANÁLISE DE SUA  
COMPOSIÇÃO SOB A ÓTICA DOS ESTUDOS LEGISLATIVOS E DO  
PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**

**THE ETHICS COUNCIL OF THE CHAMBER OF DEPUTIES: ANALYSIS OF ITS  
COMPOSITION FROM THE PERSPECTIVE OF LEGISLATIVE STUDIES AND  
COALIZATION PRESIDENTIALISM**

**EL CONSEJO DE ÉTICA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS: ANÁLISIS DE SU  
COMPOSICIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y  
PRESIDENCIALISMO DE COALIZACIÓN**

João Victor Ribeiro Fernandes<sup>1</sup>  
Bruno de Castro Rubiatti<sup>2</sup>

**Resumo:** O Conselho de Ética da Câmara dos Deputados é um instituto pouco explorado, porém, de enorme importância para o Legislativo brasileiro. Estruturado como uma Comissão, é possível analisá-lo tendo como parâmetro os estudos legislativos que buscam entender o comportamento parlamentar. Mas seria esse comportamento influenciado pelo Presidencialismo de Coalizão? É possível que o conflito entre governo e oposição seja um fator de desequilíbrio, refletindo um senso político em um procedimento jurídico? 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, e o que se pode concluir sobre esse instituto cada vez mais atuante no cenário político brasileiro.

**Palavra-chave:** Conselho de Ética; Coalizões; Governo; Oposição.

**Abstract:** The Ethics Council of the Chamber of Deputies is a little explored institute, however, of enormous importance for the Brazilian Legislature. Structured as a Commission, it is possible to analyze it taking as a parameter the legislative studies that seek to understand parliamentary behavior. But was this behavior influenced by Coalition Presidentialism? Is it possible that the conflict between government and opposition is a factor of imbalance, reflecting a political sense in a legal procedure? 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 incidence of Coalition Presidentialism in the appointment of full members of the Council by party leaders, and what can be concluded about this. institute increasingly active in the Brazilian political scene.

**Keyword:** Ethics Council; Coalitions; Government; Opposition.

**Resumen:** El Consejo de Ética de la Cámara de Diputados es un instituto poco explorado, sin embargo, de enorme importancia para el Legislativo brasileño. Estructurada como una Comisión, es posible analizarla tomando como parámetro los estudios legislativos que buscan comprender el comportamiento parlamentario. ¿Pero este comportamiento fue influenciado por el presidencialismo de coalición? ¿Es posible que el conflicto entre gobierno y oposición sea un factor de desequilibrio, reflejando un sentido

---

<sup>1</sup> Mestrando em Ciência Política na Universidade Federal do Pará (UFPA). Bolsista da Capes. E-mail: joaov.psc2002@gmail.com

<sup>2</sup> Professor do Programa de Pós-graduação em Ciência Política e da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal do Pará. Doutor em Ciência Política. E-mail: bcrubiatti@ufpa.br

político en un procedimiento judicial? 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 la incidencia del presidencialismo de coalición en el nombramiento de los miembros plenos del Consejo por parte de los líderes de los partidos, y lo que se puede concluir. sobre esto. instituto cada vez más activo en la escena política brasileña.

**Palabras clave:** Consejo de Ética; Coaliciones; Gobierno; Oposición.

## 1 Introdução

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.

Nesse trabalho parte-se 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.

Portanto, é importante analisar empiricamente se existem e quais são as aberturas para a manifestação dos interesses da coalizão na estrutura do Conselho de Ética. Afinal, é possível que haja reflexos do agrupamento alinhado ou não ao Governo no acionamento do Conselho de Ética da Câmara, órgão que, mesmo não tendo poder terminativo pois não trata do processo de formulação de leis, mas sim de um controle interno sobre os membros da casa, pode contribuir até mesmo para uma perda de mandato em casos mais extremos.

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 da criação do conselho até a última legislatura completa. A partir dessa análise, será possível identificar se a coalizão forma maioria no conselho, obtendo assim maiores possibilidades de ver seus interesses representados ao longo das tramitações.

## 2 Comportamento partidário e o Conselho de Ética na Câmara dos Deputados

No presente artigo busca-se analisar as características observáveis no interior do Conselho de Ética na Câmara dos Deputados através de sua composição. Para isso é preciso

estudá-lo à luz das teorias positivas que buscam descrever o comportamento dos parlamentares, seus objetivos no interior de uma comissão ou de que forma se organizam para exercer modificações no *status quo*.

Muito do que conhecemos por organização legislativa deriva dos modelos formulados nas obras de Krehbiel (1991), Mayhew (2004) e Cox e McCubbins (1993). Esses trabalhos, que descrevem a realidade do Congresso dos EUA, nos trouxeram as “teorias positivas”: análises das instituições que buscam identificar a forma de agir dos parlamentares e as consequências dessas ações para eles e seus pares na coletividade. Nesse sentido, três abordagens são formuladas: 1) distributivista, 2) informacional e 3) partidária. Evidentemente, por descreverem a realidade de um país que não o nosso, as teorias não se encaixam de forma perfeita no nosso sistema político. Mas muitas semelhanças podem ser identificadas. Dentro dessa perspectiva, Mayhew (2004), também diante da análise da realidade congressual norte-americana, elucida que tal comportamento legislativo é voltado para a busca individual do parlamentar pela reeleição. Afinal, os parlamentares são atores políticos racionais e tal racionalidade engloba a preocupação com a manutenção da carreira política. Consequentemente, a atuação do parlamentar envolve a captação de recursos direcionados à sua localidade, fazendo com que o centro do modelo em questão verse sobre a alocação desses recursos para os distritos e como fazê-lo (RUBIATTI, 2019).

Para alcançar a reeleição, Mayhew (2004) elucida que a organização do próprio Congresso está montada de forma a viabilizar esse processo de ganho parlamentar, e tal viabilização se dá a partir do sistema de comissões (Rubiatti, 2019). As comissões representam as divisões temáticas e, em nossa perspectiva, a referida comissão-tema do presente trabalho apresenta características correspondentes aos traços evidenciados por Mayhew enquanto exercício de *position taking*, uma vez que a representação das disputas político-partidárias no interior dos processos por quebra de decoro parlamentar evidencia ao eleitorado, que dispõe de livre acesso à integralidade da tramitação processual, a defesa dos interesses políticos dos parlamentares e consequentemente, como se discutirá adiante, do partido político como um todo. Em suma, o importante para esse modelo não é apenas a captação de determinado recurso, mas principalmente seu uso estratégico para benefício eleitoral.

Na perspectiva trazida por Cox e McCubbins (1993) – modelo partidário –, observa-se o papel da organização partidária no acesso aos recursos necessários para a continuidade da carreira política do parlamentar. Nesse sentido, a imagem do partido é vista como um bem coletivo para todos os seus membros, o que torna essencial a coordenação da ação dos parlamentares, tendo em vista o fortalecimento do partido. Nessa abordagem, o papel do líder partidário se torna central: é ele que distribui os benefícios e as punições aos parlamentares do partido, visando proteger a imagem do partido frente a ações individuais que poderiam prejudicá-la. Para tanto, a estrutura organizacional do Congresso colocaria a disposição dos

líderes partidários recursos que lhes dariam maior importância dentro do processo legislativo.

No que se refere ao Conselho de Ética, em virtude de seu modelo de composição, a vertente Partidária é a que mais demanda atenção. Essa denominação advém de que agora o enfoque recai sobre a figura dos partidos políticos. Cox e McCubbins (2007) encarregam-se de traçar um comparativo entre partidos políticos e cartéis. Existe uma série de problemas a serem enfrentados, mas o serão eficazmente caso a organização esteja funcionando de forma efetiva. Para Rubiatti (2019), nessa abordagem os partidos políticos são criações endógenas que garantem ganhos internos e externos, gerando ganhos tanto eleitorais quanto para a organização do Legislativo. Olha-se mais atentamente para a figura do partido majoritário, vertente importante para nossa pesquisa, uma vez que a composição do Conselho de Ética se dá pela regra de proporcionalidade.

Na perspectiva partidária, segundo Cox e McCubbins (1993), as comissões seriam espaços privilegiados para o controle da agenda que chega ao plenário. Nesse sentido, a ocupação delas se daria de forma a privilegiar os parlamentares que apresentassem maior lealdade ao partido. Como consequência, “a permanência em determinada comissão se relacionaria com a capacidade do parlamentar conseguir barrar ou aprovar os projetos, de acordo com os interesses do seu partido” (Rubiatti, 2019, p. 16).

Nesta interpretação a Câmara não é o espaço para uma ação individualizada dos deputados. Ao contrário, os parlamentares precisam aderir aos partidos caso queiram ter acesso a recursos de poder que possam garantir capital político junto às suas bases eleitorais. Atuar de forma individualizada no Legislativo e abandonar a coalizão partidária, seja na perspectiva do governo ou da oposição, é um risco que muitos parlamentares não se atrevem a correr devido às implicações que esta decisão pode acarretar para a sua sobrevivência política futura (FIGUEIREDO e LIMONGI: 1999).

Figueiredo e Limongi (1998) acrescentaram à análise do presidencialismo de coalizão determinados tópicos que diluíram a normatividade da discussão. Atestaram empiricamente um índice confiável de disciplina partidária dentro da Câmara dos Deputados, o que confere maior confiabilidade às coalizões. Altos índices de disciplina partidária reforçam a possibilidade de tornar possíveis as decisões do plenário através da previsibilidade. Os líderes partidários, figuras centrais no cenário das coalizões, têm maiores perspectivas de ver suas indicações obedecidas diante de um índice considerável de disciplina partidária.

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. É através deles que a coalizão pode inserir como prioritários os seus projetos, interferir nas demandas da oposição e se valendo das emendas para alterar as proposições do Executivo. Outra importante função elencada por Figueiredo e Limongi (2017) é a de servir 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.

Assim, Figueiredo e Limongi (2006) lançaram um olhar justamente sobre a confiabilidade acima citada. Segundo os autores, o poder de agenda depositado no Presidente e nos líderes partidários pela Constituição resultou num elevado grau de coesão partidária, já que ficou inviável a atuação individual dos parlamentares gerar influência no processo legislativo. Portanto, é através dessa coesão que, agindo conjuntamente, os parlamentares visam alcançar seus objetivos no interior do Legislativo. A coesão, portanto, influencia no processo decisório e garante estabilidade à coalizão. Mais uma vez apontando para a visibilidade maior do partido político do que para a figura do parlamentar isoladamente.

Com base nessa confiabilidade, tem-se que os parlamentares situados na oposição estabelecem ações para vetar matérias de interesse do Presidente, assim como os parlamentares da situação estabelecem ações para apoiar a tramitação das matérias de interesse da coalizão governista. Isto indica que independentemente da ideologia, o posicionamento dos deputados na tramitação das matérias é pautado pela adesão de seu partido às coalizões de apoio ao presidente ou, ao contrário, pela adesão do partido à oposição ao governo.

Esse cenário traz à tona um fator importante levantado por Mainwaring e Shugart (1997), tendo sido pouco explorado por Abranches (1988), que é a disciplina partidária. Mainwaring e Shugart (1997) apontam para a disciplina partidária como um componente capaz de garantir estabilidade à democracia, sobretudo no cenário brasileiro que convive com a junção dos fatores “explosivos” como a combinação presidencialismo, multipartidarismo e federalismo forte.

A disciplina partidária influi diretamente, segundo Mainwaring e Shugart (1997), na importância dos líderes partidários. Afinal, os acordos alinhados por eles podem facilmente, em um sistema indisciplinado, se perderem dentro do Congresso, evidenciando ao presidente que o apoio esperado por ele ao compor sua base não é confiável. Como resultado disso, os presidentes seriam forçados a recorrer à alternativa apontada e temida por Abranches (1988): recorrer aos parlamentares individualmente para costurar seus apoios. Nos piores cenários, a insegurança instaurada pela falta de confiança do presidente em sua base de apoio em virtude dessa indisciplinação, abriria espaço para que os presidentes recorram a alternativas inconstitucionais e golpistas para ter sua vontade efetivada. Mainwaring e Shugart (1997) entendiam o Brasil como exemplo de indisciplinação partidária e que os parlamentares votavam como quisessem. Tese que seria contestada empiricamente com o passar do tempo: trabalhos como os de Figueiredo e Limongi (1998; 1999), Santos (2003) Freitas (2016), entre outros, apontam o comportamento partidário e um grau considerável de disciplina nas votações nominais da Câmara dos Deputados.

Havendo no cenário político partidos disciplinados ou até mesmo moderadamente disciplinados (MAINWARING; SHUGART, 1997), reforça-se o papel e a importância dos líderes partidários, tanto para o Congresso quanto aos olhos do presidente. Havendo confiabilidade nos líderes partidários, reduz-se o número de pessoas envolvidas no processo de negociação e, com os votos do partido já conhecidos, garante-se a previsibilidade e confiabilidade ditas anteriormente.

Rubiatti (2019) aponta para a presença de destaque dos líderes partidários na análise de Figueiredo e Limongi (1998), que por possuírem certas prerrogativas dentro da Câmara, exerciam uma coordenação de suas bancadas de forma a interferir diretamente no funcionamento das coalizões. Além dos dispositivos que permitem o controle da agenda legislativa, os líderes partidários possuem uma função que se destaca: servir como ponte entre o Executivo e os membros do partido, partindo de ambos os sentidos para ornamentar na figura do partido as tratativas entre Executivo e Legislativo. Considerando que, a partir dessa construção, os partidos políticos terão importante ligação com o Executivo, essa atuação dos líderes partidários exerce uma real motivação e incentivo para que os parlamentares ajam de forma disciplinada. Assim, a partir da distribuição das prerrogativas parlamentares e da organização das casas legislativas, pode-se afirmar que o eixo central das atividades legislativas é partidário (RUBIATTI, 2017).

Em detrimento desse percurso analítico, é possível compreender que a atuação conjunta do Chefe do Executivo e o líder partidário é responsável por ditar o ritmo da coalizão, bem como sua própria duração. Utilizando-se, claro, dos meios institucionais como o controle de agenda e o processo decisório, como meio de proteção e manutenção mútua, previnem que a ação individual dos parlamentares desvirtue o caminho desejado pelo interesse da coalizão, atestando uma relação potencialmente cooperativa que, na ótica originária, parecia impossível.

Feitas essas considerações sobre o comportamento partidário existente no Presidencialismo brasileiro, cabe agora apontar alguns elementos sobre a organização do Conselho de Ética. Criado em 2002, instituído pela Resolução nº 25 em vigor a partir de 10 de outubro do ano anterior, através da publicação do Código de Ética e Decoro Parlamentar, 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).

Um órgão especializado na quebra do decoro parlamentar que surge em meio a críticas da sociedade direcionadas à classe política, evidencia que essa própria classe visava diminuir os riscos de dano e desconfiança que as condutas "antiéticas" de seus pares provocavam perante a opinião pública. Logo, o Conselho de Ética seria um meio de redução de incerteza, pelo qual a conduta do parlamentar seria avaliada de forma a não incorrer em julgamento equivocado, expondo ainda mais a classe política.

Com uma literatura limitada e sem estudos empíricos, a compreensão do seu funcionamento, composição, indicações e procedimentos são consequência de análises do Código de Ética da Câmara, do Regimento Interno da Câmara e das representações que tramitaram no Conselho e estão disponíveis para consulta. Destacaremos os pontos principais do processo, fundamentais para sua compreensão.

Segundo o que prevê o artigo 7º do Código de Ética, o Conselho é composto por 21 membros titulares e o mesmo número de suplentes. Os mandatos têm a duração de dois 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 comunicar ao Presidente da Câmara os deputados que representarão o partido ou bloco no Conselho.

Uma vez indicado para o Conselho, o deputado tem mandato de dois anos, só podendo ser substituído em caso de renúncia, morte ou perda de mandato como parlamentar. Também existe a possibilidade de perda de mandato no colegiado, no caso de o parlamentar faltar a cinco reuniões consecutivas ou a um terço intercaladas, salvo motivo de força maior apresentado formalmente por escrito ao presidente do conselho. O parlamentar membro também será afastado em caso de processo disciplinar contra si, e assim permanecerá até a decisão final sobre seu caso.

O Presidente do Conselho possui todas as atribuições de um Presidente de Comissão, atribuições essas previstas no extenso artigo 41º do Regimento Interno da Câmara. A título de exemplo, podem convocar e presidir as reuniões da comissão, eleger os relatores e substitutos, e até mesmo controlar os ânimos dos debates ocorridos nas sessões advertindo sobre tom de voz e retirando a palavra de alguém. O Presidente centraliza o direcionamento das sessões, exercendo um papel que não pode ser exercido por nenhum outro membro do Conselho. Por outro lado, a participação do Presidente nas votações restringe-se apenas aos casos de desempate.

O acusado será notificado pelo conselho e poderá apresentar sua defesa no prazo de 10 dias, enquanto no exercício de apurar a denúncia o conselho tem o prazo de 15 dias, prorrogáveis por mais 15, para exercer diligências que entender necessárias. Ao final desse prazo, o relatório apresentará uma das quatro consequências previstas no Código de Ética: arquivamento em caso de improcedência; aplicação das sanções previstas no Código em caso de procedência; propor à Mesa sanção menos grave e propor à Mesa sanção mais grave.

Em caso de sanção mais grave, é concedido novo prazo para defesa do representado, bem como novas diligências para elucidação dos fatos. O parecer final aprovado pelo Conselho será encaminhado pelo Presidente do Conselho à Mesa Diretora para que ela proceda com a

inclusão na Ordem do Dia para futura apreciação do Plenário da Câmara.

Nos casos de suspensão de prerrogativas e suspensão do mandato, o prazo para julgamento é, no máximo, sessenta dias úteis. Enquanto os casos de perda de mandato possuem um prazo maior, de noventa dias úteis. No caso de não conclusão dos trâmites, o processo passará a se sobressair na pauta da Comissão, tramitando com preferência.

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. Ao final haverá uma posição sobre os indícios de autoria, sendo ou não suficientes para o prosseguimento do processo, ou então pela inépcia da representação, sendo essa uma avaliação técnica, não meritória, onde se verifica se a representação preenche os requisitos formais para 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.

O §7º do artigo 7º estabelece que o parlamentar membro do Conselho que tem contra si instaurado um processo com prova inequívoca da acusação deve ficar afastado da função pelo tempo que durar o processo. Contudo, o Código de Ética não faz qualquer menção à substituição do mesmo, o que abre questionamentos acerca da utilização dos suplentes: poderão ser acionados suplentes da mesma legenda partidária ou bloco (que poderiam agir representando os interesses do parlamentar afastado) ou o suplente deve ser de um partido ou bloco diferente (podendo entrar no processo movido pelos interesses do próprio partido e assim atuar)?

Após o recebimento da representação, o procedimento do Conselho segue o que está disposto no artigo 13. Ao recebê-la, o Plenário do *Conselho* avalia se a representação é inepta ou carente de justa causa. Caso não seja o caso, uma cópia da representação é enviada ao Deputado acusado para que em 10 dias providencie os elementos defensivos previstos no mesmo artigo (defesa escrita, testemunhas, etc.). Caso o Conselho entenda que a denúncia realmente é inepta e carece de justa causa, o relator fará pronúncia nesse teor em nome do Conselho, ressaltando-se que o disposto aqui vale somente para as representações feitas pelos partidos políticos, excluindo-se, portanto, as provocações feitas pela Mesa. A pronúncia de inépcia ou ausência de justa causa é terminativa, ou seja, põe fim à pretensão do partido que fez a denúncia, salvo se houver recurso, nos termos do Regimento Interno, ao Plenário da *Câmara*.

Após a deliberação do Conselho, votação nominal e por maioria absoluta, o parecer pode ser aprovado, levando consigo a assinatura tanto do relator como do Presidente do Conselho, passando então a valer como posição final do Conselho como um todo e não somente do relator que o emitiu. Mas existe também a possibilidade de rejeição do parecer emitido pelo relator. Essa rejeição prevista no inciso V do artigo 14 entende que, havendo rejeição do parecer originário emitido pelo relator, é obrigatória a designação de um novo relator, responsável por elaborar um novo parecer.

O novo relator deve preferencialmente ser um dos membros que rejeitaram o parecer originário, sendo a indicação feita pelo Presidente do Conselho. Quando o relator entrega o parecer, seja esse o originário ou o parecer do voto vencedor, considera-se concluída a fase de instrução. Ressalta-se que o parecer que versar a aplicação das penas de suspensão ou perda do mandato pode concluir a improcedência do pedido e conseqüentemente gerando seu arquivamento, mas também pode concluir pela procedência e propor a resolução.

Quando a trajetória do processo disciplinar é finalmente concluída, é oferecido o prazo de cinco dias úteis para que o parlamentar acusado possa oferecer recurso, esse direcionado à Comissão de Constituição e Justiça. A apresentação do recurso tem efeito suspensivo. Por fim, o processo é encaminhado à Mesa para que seja publicado e distribuído para que haja sua inclusão na Ordem do Dia, nos termos do inciso VIII.

### **3 Metodologia**

Para analisar o Conselho de Ética, foi realizado primeiramente o exame 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 compõe a Conselho de Ética, buscou-se na literatura sobre seleção de membros e composição das comissões as categorias a serem destacadas (SANTOS, 2002; MULLER, 2005; LEMOS, 2008; LEMOS; RANINCHESKI, 2008, ARAÚJO, 2017; BUSANELLO; REHBEIN, 2017; PERLIN, 2019; FERREIRA, 2019, PEREIRA, 2019; SOUZA E SILVA, 2019) 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.

#### 4 Resultados e Discussão

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 por uma diversidade considerável de partidos, tal como é a realidade do Legislativo brasileiro desde a redemocratização, representando a heterogeneidade partidária e ideológica da própria Câmara dos Deputados. 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.

**Tabela 1** – Ocupação partidária do Conselho de ética

<b>Partido</b>	<b>2001-2002</b>	<b>2003-2006</b>	<b>2007-2010</b>	<b>2011-2014</b>	<b>2015-2018</b>
PSDB	29,4	17,2	11,5	9,2	9,8
DEM/PFL	17,6	17,2	16,1	6,7	4,9
PMDB	11,8	12,9	13,7	10	10,6
PP/PPB	11,8	11,8	6,9	10,8	8,1
PT	11,8	17,2	14,9	15	10,6
PTB		5,4	6,9	5,8	5,7
PPS		5,4	8	0,8	3,2
PV				7,5	1,6
PDT	5,9	4,3	6,9	8,3	4,9
PL/PR	5,9	1,1	5,7	6,7	9,8
PCdoB		2,2		3,3	
PSB	5,9	5,4	5,7	7,5	4,9
PSC			1,2	5	2,4
PRB					4,9
SD				2,5	6,5
PSD					5,7
PSOL			1,2	0,8	
PEN					1,6
PHS					1,6
PSDC					1,6
PMN			1,2		1,6

Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados, 2021.

Como se pode notar, 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 passam 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 a coalizão, quanto partidos de oposição ocuparam essa posição durante o período analisado.

Outro ponto a se destacar da tabela 1 é o número de partidos que conseguem alguma cadeira no conselho de Ética: que varia de 8, no início do período para 19 na última legislatura. Esse grande número de partidos reforça a imagem de um Conselho plural, onde diversas forças partidárias conseguem representação, representando assim a pluralidade partidária presente no próprio plenário.

Importante destacar que no período analisado, há também o crescimento do número de partidos com representação na Câmara, saindo de 19 em 2003 e chegando a 28 em 2015. Cabe notar que, mesmo seguindo a regra de distribuição proporcional de Cadeiras no Conselho, há possíveis diferenças entre essa composição e a composição do plenário, seja por questões puramente matemáticas, seja pela prática de se formar blocos partidários para a indicação dos membros. Dessa forma, apesar de ter essa característica plural, não é possível, a partir desses dados, afirmar que haja uma correspondência precisa entre o Conselho e o plenário da Câmara do Deputados.

**Tabela 2 – NEP: Plenário e Conselho de Ética**

	<b>1998-2002</b>	<b>2003-2006</b>	<b>2007-2010</b>	<b>2011-2014</b>	<b>2015-2018</b>
<b>Conselho de Ética</b>	5,9	7,7	9,2	11,4	13,9
<b>Plenário</b>	7,2	8,4	9,2	10,2	13,3

Fonte: Elaborado a partir de Rubiatti (2015) e dados da Câmara dos Deputados, 2021.

Porém, observar apenas o número de partidos não pode nos levar a uma visão não muito precisa sobre a dispersão partidária dessa representação. Por esse motivo, a tabela 2 mostra o Número Efetivo de Partidos<sup>3</sup> na Comissão e no plenário da Câmara. A partir dela, pode-se notar que há forte semelhança entre os NEPs do plenário e do Conselho, indicando que há uma correspondência considerável entre fragmentação partidária de ambas.

Todavia, como apontado por Figueiredo e Limongi (2004, p. 54),

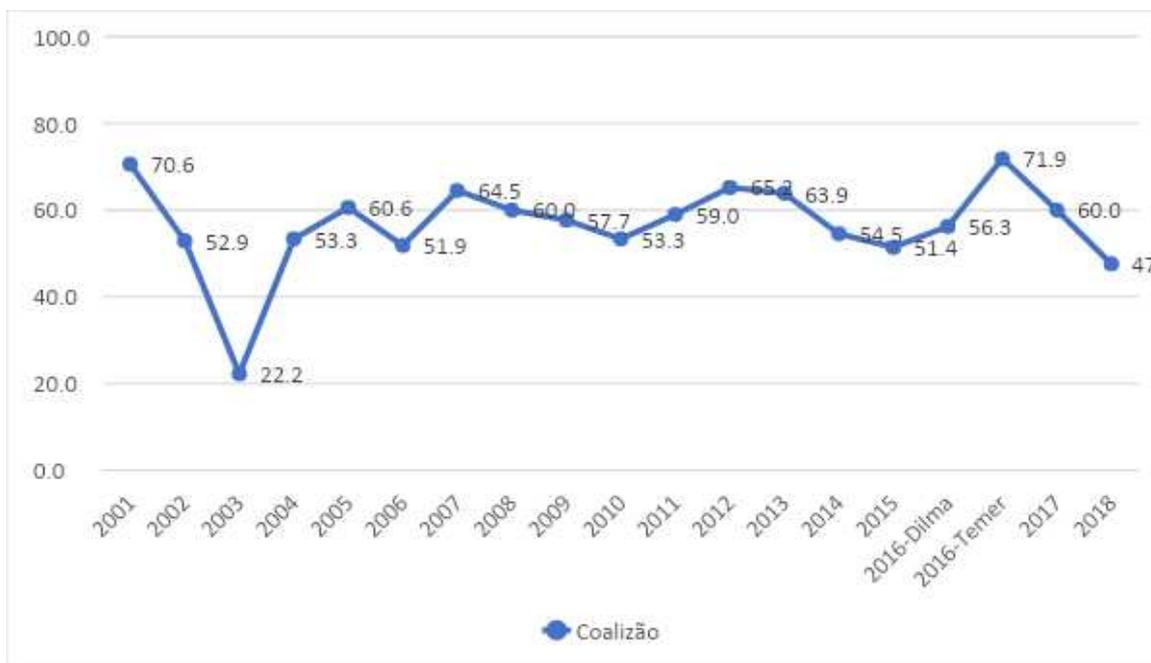
Não há dúvidas de que o sistema partidário brasileiro é fragmentado e que a legislação eleitoral cria incentivos para que os deputados persigam objetivos particularistas. No entanto, tomados individualmente, os legisladores não têm acesso aos meios necessários para influenciar legislação e as políticas públicas. Só podem fazê-lo como membros de partidos que se reúnem em dois grandes grupos: situação e oposição.

Assim, torna-se necessário analisar a composição do Conselho a partir do Eixo

<sup>3</sup> Formulado por Laakso e Taagepera (1979), o NEP é um índice que permite observar a dispersão das cadeiras entre partidos. Para Nicolau (2011, p. 105) esse índice permite “mensurar as unidades (partidos) e o peso relativo destas em uma dada população (eleitorado ou Legislativo)”. O NEP é calculado a partir da seguinte expressão matemática:  $NEP = 1/\sum P_i^2$  onde  $P_i$  é a proporção de cadeiras (ou votos) do partido  $i$ .

governo e oposição. Para tanto, utilizamos as informações sobre as diferentes coalizões do período apresentadas pela *Base de dados Legislativos do CEBRAP*. O gráfico 1 apresenta essa distribuição.

**Gráfico 1** – Participação da coalizão na composição do Conselho de Ética



Fonte: Câmara dos Deputados (2001-2018).

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. Entretanto, por não fazerem parte oficialmente da coalizão não foram computados no gráfico acima. 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 sofrer um realinhamento.

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%.

**Tabela 3** – Representação regional do Conselho de Ética

	<b>2001-2002</b>	<b>2003-2006</b>	<b>2007-2010</b>	<b>2011-2014</b>	<b>2015-2018</b>	<b>Total do período</b>	<b>Representação da região no plenário</b>
<b>Sudeste</b>	35,3	41,9	34,5	25,8	22,8	30,6	34,9
<b>Nordeste</b>	29,4	30,1	25,3	33,3	39	32,4	29,4
<b>Sul</b>	11,8	10,8	16,1	16,7	12,2	13,8	15
<b>Norte</b>	11,8	9,7	14,9	22,5	21,1	17,3	12,7
<b>Centro-Oeste</b>	11,8	7,5	9,2	1,7	4,9	5,9	8

Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados, 2021.

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 próximos do encontrado no plenário da casa. Sendo o Conselho de Ética uma comissão que não versa sobre questões orçamentárias, projetos de lei ou qualquer outro fator que possa gerar ganhos ou prejuízos à determinada região, entende-se que essa diferença tão grande se deve unicamente pelas proporções geográficas incidentes na própria Câmara.

A indicação dos líderes partidários mira um parlamentar que, comprovada sua fidelidade partidária, possa representar os interesses do partido dentro do Conselho em uma eventual oportunidade de influir na deliberação, pró ou contra um denunciado, de acordo com a determinação da bancada como um todo. Logo, não existe espaço nessa configuração para a busca de ganhos regionalizados, visto que a matéria é unicamente jurídica e a indicação é feita em nome do partido, independente da região.

**Tabela 4** – Distribuição de gênero no Conselho de ética

	<b>2001-2002</b>	<b>2003-2006</b>	<b>2007-2010</b>	<b>2011-2014</b>	<b>2015-2018</b>	<b>total do período</b>
<b>Masculino</b>	94,1	88,2	92	97,5	96,7	94,1
<b>Feminino</b>	5,9	11,8	8	2,5	3,3	5,9

Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados, 2021.

A partir da Tabela 4 apresenta 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, evidenciando o gênero enquanto categoria de análise das relações sociais e passível de explicar as desigualdades entre homens e mulheres (Busanello e Rehbein, 2017).

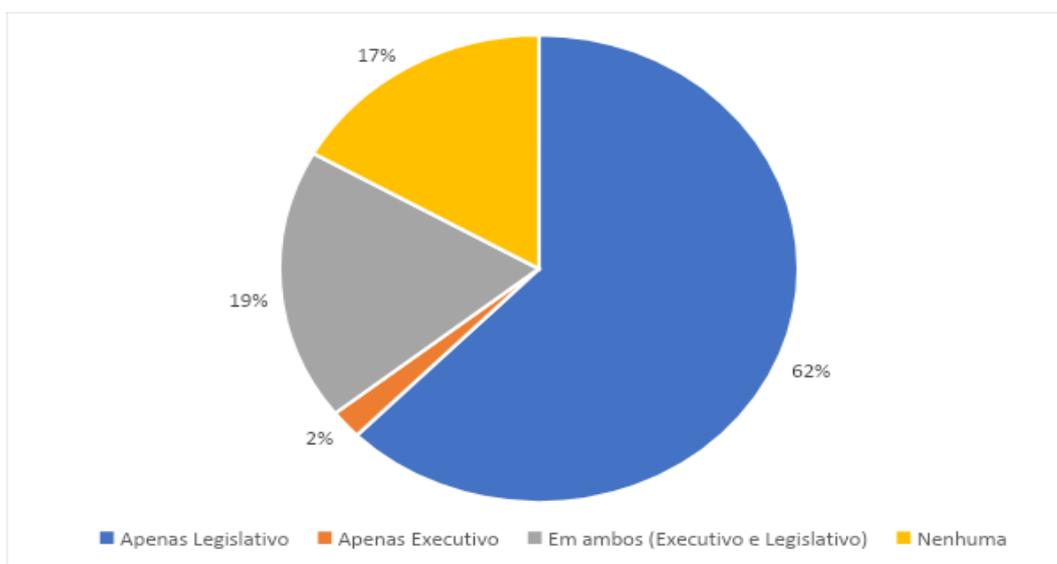
**Tabela 5** – Número de Mandatos na Câmara dos Deputados dos Titulares do Conselho de ética (2001-2018)

	Porcentagem
Primeiro	40,3
Segundo	25,8
Terceiro	13,4
Quarto	10,3
Quinto	6,3
Mais de 5 mandatos	3,9

Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados, 2021.

O Conselho é composto majoritariamente por parlamentares recém-eleitos, 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. Porém, cabe notar que a própria Câmara dos Deputados sofre significativa renovação a cada ciclo eleitoral. Sendo assim, o número de possíveis indicações casa disponíveis aos líderes com um alto número de mandatos na pode ser significativamente baixo. Dessa forma, outras informações devem ser levadas em consideração ao tratar da expertise dos membros do Conselho. Uma dessas informações é a experiência em outros cargos eletivos.

**Gráfico 2** – Experiência Prévia em cargos eletivos

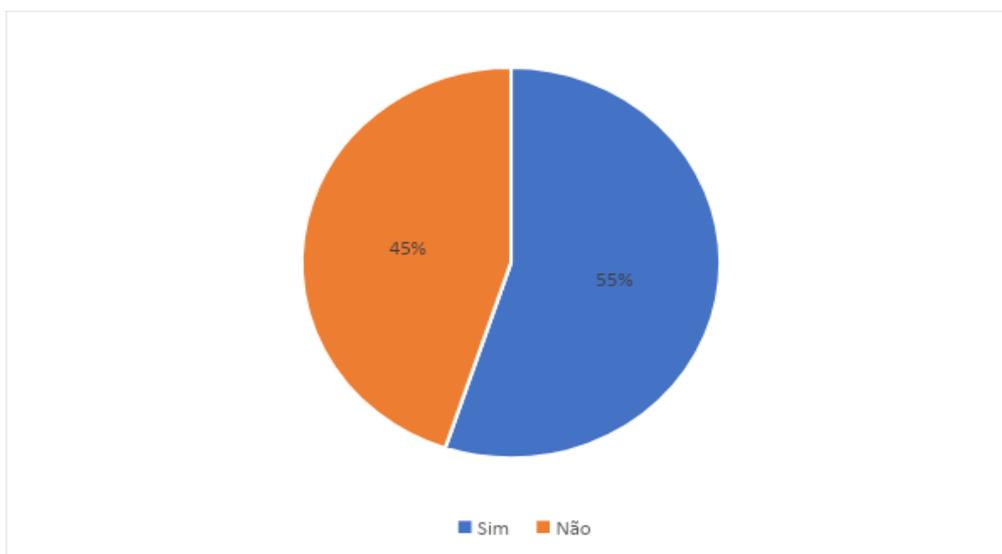


Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados, 2021.

O Gráfico 2 evidencia que 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. Independentemente de os parlamentares predominantes no conselho serem os que tem até dois mandatos, a composição do Conselho aponta para um índice pequeno de membros sem experiência alguma no Legislativo ou no Executivo. Assim, a seleção dos membros do conselho parece levar em consideração uma expertise política que pode trazer a previsibilidade de atuação do Conselho.

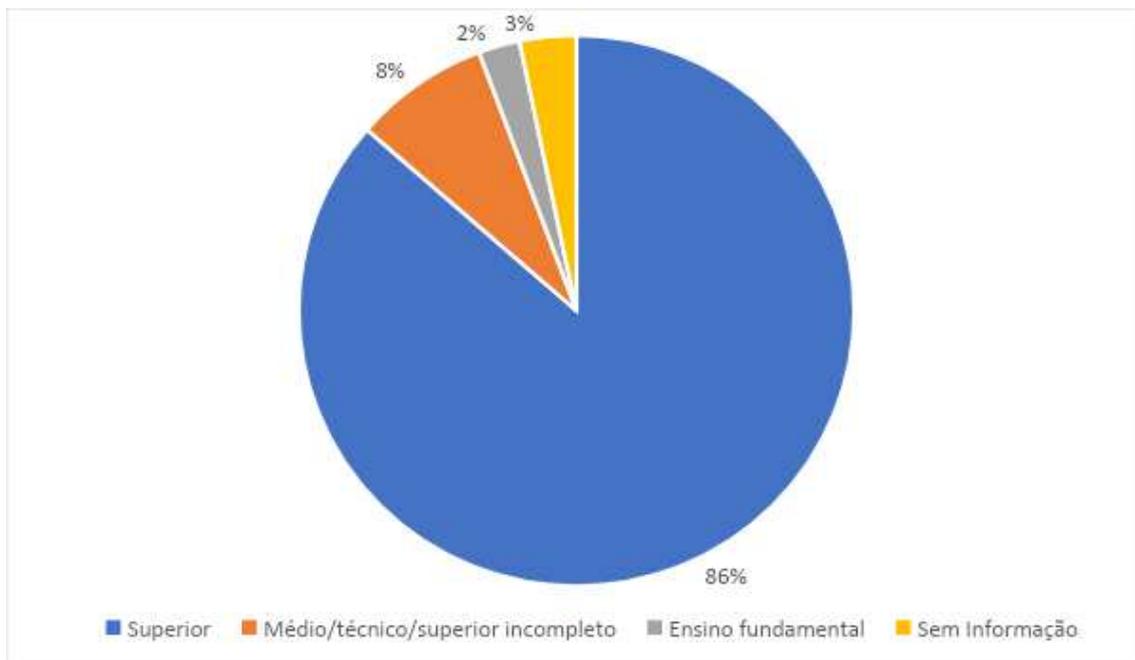
**Gráfico 3** – Experiência prévia em cargos públicos não eletivos



Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados, 2021.

Por fim, há também a questão de ocupação dos cargos estatais não-eletivos. Mesmo que de forma equilibrada, também há a predominância de parlamentares com experiência em cargos não-eletivos, o que indica que mesmo os parlamentares que não haviam enfrentado uma eleição anteriormente, possuíam contato com a vida pública por outros meios, como os cargos comissionados. Portanto, os parlamentares que já detiveram cargos não eletivos carregam consigo certa experiência e contato com a máquina pública. Por fim, cabe notar que 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.

**Gráfico 4** – Nível de escolaridade dos titulares do Conselho de ética



Fonte: Elaborado a partir dos dados da Câmara dos Deputados, 2021.

Ao tratar do nível de escolaridade 86% do Conselho foi composto por parlamentares com ensino. Assim, ressalta-se o objetivo dos líderes parlamentares de indicar membros que não somente representem os interesses de sua bancada, mas que possam exercer um bom papel tecnicamente ao longo do processo: uma má atuação técnica de um parlamentar pode prejudicar a apreciação do seu parecer caso seja eleito relator, abrindo espaço para que outro membro, podendo representar interesses distintos, elabore o parecer que será definitivo ao ser acatado pelos demais membros, configurando um duplo golpe ao partido e a base governista ou oposição que representa.

**Tabela 6** – profissões declaradas dos titulares do Conselho de ética

<b>Profissão</b>	<b>Porcentagem</b>
Advogado	21,8
Professor	13,0
Agricultor/agropecuarista/pecuarista	6,7
Empresário	6,7
Administrador	5,9
Engenheiro	5,4
Servidor público	4,6
Médico	4,6
Comunicador	2,9
Delegado/policial	2,9
Contador	2,5
Economista	2,1
Promotor de Justiça/Procurador de Justiça	2,1
Outros	16,3
Sem informação	2,5

Fonte: Câmara dos Deputados (2001-2018).

A Tabela 6 mostra que a maior incidência dentro do Conselho é de advogados. 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. Bem como as fundamentações e defesas dos parlamentares, também realizadas por advogados. A estrutura jurídica do Conselho, independentemente do caráter político de seus procedimentos ou intenções ao julgar, confere a essa comissão características bem particulares dentro do Legislativo, o que acaba afastando delas os parlamentares sem curso superior, ou com menor acesso à informação.

**Tabela 7** – tempo de permanência no Conselho de Ética

<b>Tempo</b>	<b>Porcentagem</b>
Até 2 anos	50,3
De 3 a 4 anos	36,1
De 5 a 6 anos	8,4
De 7 a 8	0,7
De 9 a 10 anos	2,6
De 11 a 12 anos	1,9

Fonte: Câmara dos Deputados (2001-2018).

O Código de Ética veda a reeleição imediata, o que explica a maioria de parlamentares com a permanência restrita ao tempo regimentar. O percentual de parlamentares que permaneceram por tempo superior a dois anos se deve à não vedação por parte do regimento de uma nova indicação, desde que essa não seja imediatamente após o fim da legislatura cumprida.

Esses dados corroboram com o que foi evidenciado pela Tabela 4, uma vez que 86,4% do Conselho de Ética ocupam o cargo por até quatro anos. Como o Conselho é composto

majoritariamente por parlamentares no primeiro e segundo mandato, a queda dos índices de parlamentares eleitos há mais tempo compondo o Conselho acompanha também a queda do tempo de permanência superior a dois mandatos. Dessa forma, a criação de expertise endógena acaba sendo limitada pelas próprias regras que regem o conselho de ética.

## 5 Conclusão

Este artigo trouxe a análise de um instituto pouco estudado, mas que apresenta em seu interior uma boa oportunidade de entender o Legislativo brasileiro e o sistema de comissões, principalmente no que diz respeito à correspondência das teorias positivas ao nosso cenário político. O Conselho de Ética não é considerado oficialmente uma comissão, mas os procedimentos do Código que o rege, bem como as características de composição e incidência comprovada da coalizão governista em toda a sua existência aponta para uma preocupação dos parlamentares que compõe a base do governo de obter uma maioria que possa atuar representando seus interesses num processo que, em casos de maior gravidade, podem trazer consequências tanto à imagem do parlamentar quanto, até mesmo, ao seu mandato.

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:

- 1) A heterogeneidade e pluralidade presentes na Câmara dos Deputados se reflete no Conselho desde sua criação;
- 2) 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;
- 3) 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);
- 4) As parlamentares mulheres possuem uma representação muito baixa, indicando que os líderes parlamentares indicam preferencialmente homens para compor a Comissão.

Assim, o presente trabalho buscou contribuir com os Estudos Legislativos analisando esse órgão da Câmara dos Deputados que, mesmo tendo importante funções de controle interno, recebe pouca atenção da literatura. 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. Comissões no Senado Federal: perfil social e trajetória política na triagem dos senadores no sistema comissional. **Cadernos da Escola do Legislativo**. Belo Horizonte, v.19, n.32, p. 29-41, 2017.
- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro, **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.
- BUSANELLO, E.; REHBEIN, M. As deputadas federais na presidência e vicepresidência das comissões permanentes da câmara dos deputados: quem são elas e como chegaram lá? **E-Legis**. Brasília, v. 10, n. 23, p. 106-132, 2017.
- COX, G. e MCCUBBINS, M. Party Loyalty and Committee Assignment. In: COX, Gary and MCCUBBINS, Mathew D. (Org.) **Legislative Leviathan: Party Government in the House**. Berkeley: University of California Press, pp. 163-187, 1993.
- 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**. João Pessoa, n. 23, p. 113 - 138, jul./dez. 2019.
- 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, The 'Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. **Comparative Political Studies**, vol. 12, nº 1, p. 121-134, 1979.
- 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, 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, 2008.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Modelos de Legislativo: O Legislativo Brasileiro em Perspectiva. **Plenarium**. Brasília, v. 1, n.1, p. 41-56, 2004.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. A crise atual e o debate institucional. **NOVOS ESTUD. CEBRAP**. São Paulo, v. 36, n.3, pp.79-97, 2017.
- 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, 2005.
- NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 5ª edição, 2011
- 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**. João Pessoa, n. 23, p. 113 - 138, jul./dez., 2019.

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. 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, 2019.

RUBIATTI, B. C. Incongruência e composição partidária no bicameralismo brasileiro. In: CARVALHO, V.R.; MENEZES, M. **Política e Instituições no Brasil**. Teresina: Ed. UFPI, 2005.

RUBIATTI, B. C. 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, 2017.

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, 2002.

### **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. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **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

Artigo submetido: 2021-06-19

Artigo reapresentado em: 2021-06-30

Artigo aceito em: 2021-07-29



## OS EFEITOS DO ASSOCIATIVISMO NO DESEMPENHO PARLAMENTAR FEMININO

### THE EFFECTS OF ASSOCIATIVISM ON FEMALE PARLIAMENTARY PERFORMANCE

### LOS EFECTOS DEL ASOCIATIVISMO SOBRE EL DESEMPEÑO PARLAMENTARIO FEMENINO

Ana Paula Cavalcante Limão da Silva<sup>1</sup>

**Resumo:** O artigo analisa a relação entre representação e participação política, a partir do estudo da influência que os vínculos associativos exercem no desempenho e na atividade parlamentar das deputadas federais que exerceram mandatos nas legislaturas de 2003-2007, 2007-2011, 2011-2015. O referencial teórico apresenta o estudo de M. Warren que trata das relações entre democracia e associações. Os dados foram coletados no Portal da Câmara dos Deputados. Investigamos o número de projetos propostos pelas deputadas e a presença delas em cargos de liderança. A partir desses dados buscamos relacioná-los com os vínculos associativos das parlamentares e verificar se esses vínculos estabelecidos previamente à entrada no parlamento são capazes de influenciar o desempenho parlamentar feminino, e assim, contribuir com o debate sobre a relação entre participação e representação para a legitimidade democrática.

**Palavras-chave:** Associativismo e democracia; Deputadas federais brasileiras; Participação e representação política.

**Abstract:** The article analyzes the relationship between representation and political participation, based on the study of the influence that associative bonds exert on the performance and parliamentary activity of federal deputies who served in the 2003-2007, 2007-2011, 2011-2015 legislatures. The theoretical framework presents the study by M. Warren that deals with the relationship between democracy and associations. Data were collected on the Chamber of Deputies Portal. We investigated the number of projects proposed by female MPs and their presence in leadership positions. Based on these data, we seek to relate them to the associative links of female parliamentarians and verify whether these links established prior to entering parliament are capable of influencing female parliamentary performance, and thus contribute to the debate on the relationship between participation and representation for the democratic legitimacy.

**Keywords:** Associativism and democracy; Brazilian federal deputies; Political participation and representation.

**Resumen:** El artículo analiza la relación entre representación y participación política, a partir del estudio de la influencia que ejercen los vínculos asociativos en el desempeño y actividad parlamentaria de los diputados federales que se desempeñaron en las legislaturas 2003-2007, 2007-2011, 2011-2015. El marco teórico presenta el estudio de M. Warren que aborda la relación entre democracia y asociaciones. Los datos

---

<sup>1</sup> Possui graduação em Ciências Sociais Licenciatura pela Universidade Estadual de Maringá (2007), graduação em Ciências Sociais Bacharelado pela Universidade Estadual de Maringá (2010), Mestrado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá (2015) e Doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (2019). É pesquisadora do projeto Mulheres Eleitas (LAPPCOM-UFRJ). Tem experiência na área de Ciência Política e Sociologia, com ênfase nos seguintes temas: associativismo, democracia, gênero, participação e representação política e políticas públicas, e-mail: paulacavalcante7@hotmail.com, orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5640-5547>.

fueron recolectados en el Portal de la Cámara de Diputados. Investigamos la cantidad de proyectos propuestos por mujeres parlamentarias y su presencia en puestos de liderazgo. A partir de estos datos buscamos relacionarlos con los vínculos asociativos de las parlamentarias y verificar si estos vínculos establecidos antes de ingresar al parlamento son capaces de influir en el desempeño parlamentario de las mujeres, y así contribuir al debate sobre la relación entre participación y representación para la legitimidad democrática.

**Palabras clave:** Asociativismo y democracia; Diputados federales brasileños; Participación y representación política.

## 1 Introdução

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 nº 52, 53 e 54. 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.

Com base em uma 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 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.

## 2 Democracia, associativismo e representação política

As associações podem gerar efeitos democráticos no indivíduo, na esfera pública e institucional (WARREN, 2001). Optamos por analisar esses efeitos em um grupo sub-representado, as mulheres, tomando-se como referência o caso das deputadas federais presentes nas últimas três legislaturas. Visto que esses efeitos podem ser ainda mais relevantes para democracia quando proporcionam maior inclusão e eficácia aos grupos minoritários na política. Nesse contexto, este artigo inspirou-se em proposições teóricas que concebem a representação política de forma dinâmica, tendo como referência os trabalhos de Hanna F. Pitkin (1972), Iris Marion Young (2006) e Nádía Urbinati (2006), e fundamentou-se, para a construção de suas hipóteses, no trabalho de Mark Warren (2001).

Para Pitkin (1972), o teste da representação não consiste restritamente em um líder eleito, mas como ele vai agir, sendo responsivo aos seus eleitos. A autora destaca a expressão "agir por" para explicar o conceito teórico da representação substantiva. Ou seja, quando o eleito vai agir pelos eleitores podemos supor que esses eleitores são elementos da representação política. Nesse ínterim, a filósofa ressalta que o processo representativo requer uma representação de correspondência entre eleito e eleitores. Há diferenças entre eles, que são importantes, mas essa relação deve estabelecer igualdade. Por isso, o conceito de representação proposto por ela considera a representação como uma atividade substantiva e um processo contínuo.

Young (2006) afirma que a representação envolve uma relação entre representantes e representados que se dispersa no tempo e no espaço. Para a autora a representação deve relacionar as ações de pessoas e instituições de um determinado local a processos que se dão em muitos outros locais e instituições. Isso ocorre a partir das conexões ente Estado e sociedade. Assim, representação e a participação buscam uma à outra para que ocorra uma política democrática. Mas, quando a representação se restringe apenas ao momento da eleição, as relações entre representante e representados tendem a enfraquecer, pois o Estado e a própria sociedade não estão participando do processo representativo. Como consequência, os interesses dos indivíduos não estão representados e o representante age conforme os seus próprios interesses.

Urbinati (2006) construiu uma importante análise teórica acerca das condições que podem tornar a representação democrática uma forma de participação política. Segundo a autora, a representação é um "processo circular entre as instituições estatais e as práticas sociais" (URBINATI, 2006, p. 192). Ou seja, a representação proporciona *links* entre o Estado e sociedade que fortalecem a democratização da representação. Assim, os atores sociais são representados na esfera pública e participam do processo político, na medida em que são envolvidos nos debates, tomadas de decisões e *accountability*. Em suma, para a autora a representação política é o *link* que conecta o Estado e a sociedade. Por isso, as relações sociais estabelecidas pelos atores que circulam entre aquelas esferas influenciam o processo político. As práticas representativas exigem que os indivíduos formulem uma heterogeneidade de interesses para serem inseridos na esfera pública.

Esse quadro teórico afina-se a outros estudos que buscam compreender quais os meios que podem contribuir para interação entre Estado/sociedade, por meio de práticas representativas e participativas. O autor Warren (2001) está preocupado em mostrar como as associações podem impactar a prática representativa, inserindo novos grupos na política e disponibilizando recursos e habilidades para os seus membros. O autor afirma que as associações não são politicamente suficientes, mas podem contribuir para que os espaços de inserção política prosperem.

## 2.1 Efeitos democráticos gerados pelas associações

Há estudos que se preocupam em analisar o impacto da participação política para a democracia, com destaque para o associativismo (BAGGETA, 2009; LÜCHMANN, 2011; WARREN, 2001). Nesse sentido, Corole Pateman (1992) argumenta que a participação é construída a partir do incentivo das capacidades sociais e políticas dos sujeitos sociais. Assim, o processo democrático deve envolver todas as esferas, para que os indivíduos se envolvam em um processo que desperte o interesse e o desenvolvimento de características necessárias à democracia. Isso se dá por meio da conexão entre Estado e sociedade. Por isso, “a principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa” (PATEMAN, 1992, p. 61). Com efeito, quanto mais o indivíduo participa, maiores são as suas habilidades políticas.

Warren (2001) apresenta três tipos de efeitos democráticos que são gerados pelas associações: efeitos no desenvolvimento dos indivíduos, os efeitos nas esferas públicas e os efeitos institucionais. Conforme as palavras do autor,

These effects are, of course, distinguishable from individual and public sphere effects only for analytic purposes; in reality, the institutional effects are intertwined with others. Political representation and democratic legitimacy, for example, both depend on public judgment subsidiarity –when associations function as devolved venues members (WARREN, 2001, p. 181).

Os efeitos no desenvolvimento dos indivíduos, Warren (2001) expõe como exemplo, as seguintes capacidades: eficácia, informação, habilidades políticas, virtudes cívicas e qualidades críticas. Segundo o autor “efficacy is the feelings that one could have on impact on collective actions if one so choose to do so” (WARREN, 2001, p. 71). Assim, o indivíduo tende a desenvolver o sentimento de eficácia política e de autoconfiança participando das ações coletivas. Em parte, esse sentimento promove a chance de o ator social fazer a diferença nas suas relações políticas e isso dependerá de recursos, locais institucionais e oportunidades, conforme as circunstâncias permitirem.

Segundo Warren (2001) a participação em associações pode disseminar informações sobre o processo institucional entre os atores sociais, assim as associações empoderam os cidadãos quando tornam as demandas mais transparentes e promovem mais *accountability*. O autor analisa que esse efeito está presente principalmente em grupos de defesa de interesses públicos que têm infraestrutura e recursos para difundir informações, mas pode ocorrer em outros grupos, como exemplo, os líderes religiosos de algumas associações também podem desenvolver habilidades políticas. Em vista disso, as associações contribuem para o desenvolvimento das habilidades políticas nos indivíduos, no sentido de, por exemplo, falar em público, negociar e criar soluções para problemas.

As associações tendem provir estruturas alternativas de governo, resultando em mais oportunidade de participação e responsividade, promovendo espaços mais eficientes e

democráticos. O Estado cria um complexo sistema de incentivos e monitoramento para avaliar resultados que lhe distânciam dos atores sociais, ao contrário das associações que podem estabelecer, como meios de regulamentação e monitoramento seus recursos sociais baseados na confiança e reciprocidade de seus membros. De acordo com o autor “subsidiarity suggests that units of collective action should be matched to the scale and nature of the problem” (WARREN, 2001, p. 87). Os diferentes efeitos do desenvolvimento político no interior associativo e as capacidades das associações em resolver conflitos, em parte podem ser explicados pela capacidade das associações para coordenação e cooperação, pois elas podem agir como agentes democráticos em um contexto de vulnerabilidade, a partir da redução de interesses competitivos.

### **3 Aspectos metodológicos do estudo**

Para a construção desta pesquisa utilizamos uma metodologia quantitativa. O tema foi motivado pelo artigo Associativismo e representação política feminina no Brasil, realizado pelos autores Almeida, Lüchmann e Ribeiro (2012). Esses autores construíram um banco de dados com o perfil associativo das deputadas federais para as últimas três legislaturas. Esse banco de dados foi complementado com a inserção de novas variáveis que se referem ao tema e número de projetos de lei propostos e aprovados pelas deputadas e cargos de liderança. Para a variável: cargo de liderança, analisamos a presença das deputadas como líder de bancada, líder de partido, presidente/ relatora de comissões, frente de trabalho e grupo de trabalho e Mesa Diretora.

Os dados foram coletados no Portal da Câmara dos deputados, na aba biografia dos parlamentares, e eles dizem respeito às associações que as deputadas declararam em sua página ter participado antes de assumir o mandato parlamentar. Foram considerados todos os vínculos associativos e movimentos sociais citados pelas deputadas federais presentes nas últimas três legislaturas. Esses dados foram testados estatisticamente por meio do teste de correlação de Pearson's R, esse teste é uma medida de associação bivariada, que mede a força do relacionamento entre duas variáveis, aplicando-se para variáveis contínuas. Para verificar se há afinidade temática entre o vínculo associativo das deputadas e os projetos que elas participam no congresso realizou o teste Tau b de associação simétrico, realizado pelo cruzamento de variáveis com iguais quantidades de categorias de respostas, cuja variação é entre -1 e 1. Consideramos para este estudo com um grupo censitário de deputadas federais presentes nas últimas três legislaturas. Para a realização dos testes estatísticos consideramos um número de 157 parlamentares.

Por conseguinte, durante a coleta de dados verificou-se que as deputadas propõem projetos de leis em diversas áreas, tais como saúde, educação, assistência social, trabalho, fiscalização do governo, entre outros. Em vista disso, houve o interesse em identificar se as deputadas mantêm afinidade temática entre proposição de projetos e os vínculos associativos (Sindicatos, associação profissional, organização de mulheres, estudantil, direitos humanos,

comunitária, assistencial, defesa de grupos, religiosa e fiscalização de governo). Podemos observar nessa relação os efeitos institucionais das associações.

A Tabela 1 apresenta o índice de associativismo das deputadas investigadas. Os autores Almeida, Lüchmann e Ribeiro (2012) construíram o índice de associativismo (soma dos vínculos associativos das deputadas). Esse índice levou em consideração uma escala de 0 a 4. Essa escala indica que as deputadas apresentaram até quatro vínculos com diferentes tipos de associações. Conforme os dados apresentados na tabela 1:

**Tabela 1** – Índice de associativismo entre Deputadas Federais, por legislatura:

IA	2003-2007		2007-2011		2011-2015		Agregado	
	N	%	N	%	N	%	N	%
0	16	30,8	18	34,6	22	41,5	<b>56</b>	<b>35,7</b>
1	19	36,5	18	34,6	18	34,0	<b>55</b>	<b>35</b>
2	10	19,2	11	21,2	9	17,0	<b>30</b>	<b>19,1</b>
3	5	9,6	5	9,6	3	5,7	<b>13</b>	<b>8,3</b>
4	2	3,8	-	-	1	1,9	<b>3</b>	<b>1,9</b>
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100</b>	<b>52</b>	<b>100</b>	<b>53</b>	<b>100</b>	<b>157</b>	<b>100</b>

Fonte: Adaptado do artigo Associativismo e Representação política feminina no Brasil, (ALMEIDA, LÜCHMANN e RIBEIRO, 2012).

A tabela 1 indica o índice de associativismo das deputadas considerado nesse estudo. Nela se verifica que mais de 50% das deputadas apresentam ao menos 1 vínculo associativo, isso pode ser verificado para cada uma das legislaturas estudadas. Já a tabela 2 apresenta a distribuição da frequência das modalidades de associativismo entre as deputadas federais nas legislaturas consideradas. Os autores Almeida, Lüchmann e Ribeiro (2012) classificaram os vínculos associativos encontrados na biografia das deputadas em dez categorias, conforme os dados da Tabela 2:

**Tabela 2** – Modalidades de associativismo entre deputadas, por legislatura (%)

Modalidades de associativismo	2003-2007	2007-2011	2011-2015
Sindicatos	36,5	32,7	22,6
Profissional	25	9,6	5,7
Organização de mulheres	13,5	13,5	17
Estudantil	13,5	15,4	9,4
Direitos humanos	11,5	9,6	9,4
Comunitária	9,6	9,6	9,4
Assistencial	5,8	5,8	3,8
Defesa de grupos	0	3,8	5,7
Religiosa	1,9	3,8	9,4
Fiscalização de governo	1,9	0	0
<b>N</b>	<b>52</b>	<b>52</b>	<b>53</b>

Fonte: Adaptado do artigo Associativismo e Representação política feminina no Brasil, (ALMEIDA, LÜCHMANN e RIBEIRO, 2012).

A Tabela 2 apresenta uma distribuição de frequência das modalidades de associativismo encontradas entre as deputadas nas legislaturas consideradas. Os autores Almeida, Lüchmann e Ribeiro (2012) demonstram que os vínculos associativos mais presentes entre as parlamentares pesquisadas estão relacionados ao mundo do trabalho como sindicatos e organizações profissionais. E, também, os testes estatísticos realizados indicaram um aumento da participação dessas deputadas em associações religiosas combinada com um engajamento em organizações de mulheres. A partir dessa abordagem, os pesquisadores mencionam que as parlamentares podem apresentar mais de um tipo de vínculos associativos. Esses resultados foram obtidos estatisticamente por meio de uma análise fatorial das modalidades do associativismo.

Nesse artigo embasou-se teoricamente no estudo Warren (2001) para observar a relação entre as atividades parlamentares femininas e o índice de associativismo. Assim, o autor nos apresenta os efeitos do associativo em três dimensões: individual, esfera pública e institucional. Portanto, para este estudo buscamos nos aprofundar em dois desses efeitos: individuais e institucionais. Para complementar esta investigação construímos o índice de eficácia. Esse índice resulta da proporção entre projetos aprovados e propostos pelas parlamentares. Por meio da relação entre o índice de associativismo e o índice de eficácia é possível identificar se participação em associações influencia na eficácia parlamentar dessas mulheres.

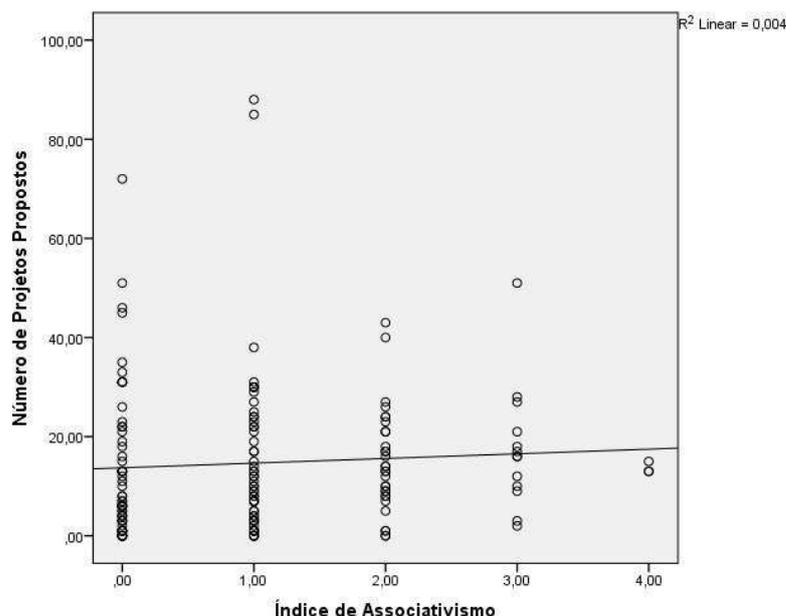
#### **4 Os efeitos individual e institucional do associativismo no desempenho parlamentar feminino**

O tema das relações entre associativismo e democracia é importante para compreendermos a relação entre a participação em associações e os seus efeitos no desenvolvimento individual e institucional das deputadas federais consideradas neste estudo. Os resultados indicam a intensidade da correlação entre as atividades parlamentar feminina (proposição de projetos, projetos aprovados e cargos de liderança) o índice de associativismo dessas mulheres para as três últimas legislaturas.

##### **4.1 Deputadas mais participativas são também as mais ativas no congresso?**

Essa seção apresenta gráficos que demonstram a relação entre o ativismo parlamentar e os vínculos associativos das deputadas. A intenção foi verificar se há correlação entre o número de projetos propostos e o índice de associativismo das deputadas de modo a sabermos se as parlamentares mais participativas são também as mais ativas no congresso.

**Gráfico 1** – Correlação entre número de projetos propostos e índice de associativismo



Fonte: Pesquisa Os efeitos do associativismo no desempenho parlamentar feminino, 2015.

O Gráfico 1 demonstra como as deputadas consideradas neste estudo se posicionam em relação a proposição de projetos e o índice de associativismo. Cada um dos pontos incluídos no gráfico representa uma deputada pesquisada e a sua localização depende dos valores que ela possui em cada variável. Observamos no gráfico que há casos de *outliers*, três deputadas propuseram acima de 70 projetos, enquanto as demais parlamentares apresentaram até 51 projetos.

Quanto à visualização do gráfico, a linha reta indica que há linearidade e a sua leve inclinação em trajetória ascendente informa sobre seu caráter positivo e uma fraca correlação entre as variáveis analisadas. O teste estatístico indica haver uma correlação nula entre vínculo associativo e proposição de projetos. Logo, podemos concluir que as deputadas mais participativas em associações não são, nesse caso, as mais ativas no parlamento.

#### **4.2 As deputadas mais participativas são também as mais eficazes no desempenho de suas atividades parlamentares?**

As habilidades democráticas podem ser desenvolvidas por meio da participação em associações. Segunda Warren (2001), os membros das associações podem desenvolver habilidades de comunicação, políticas, resolução de conflitos, entre outras que contribuem a prática política e a aproximação com a esfera pública. A tabela abaixo apresenta os resultados quanto à participação e eficácia das deputadas investigadas no desempenho de suas atividades parlamentar, com o propósito de identificar se as deputadas mais participativas são também as

mais eficazes no desempenho de suas atividades parlamentares.

**Tabela 3** – Correlação entre número de projetos aprovados e índice de associativismo das deputadas

Número de Projetos Aprovados	Índice de Associativismo					Total
	,00	1,00	2,00	3,00	4,00	
,00	37	36	17	6	2	<b>98</b>
1,00	15	12	9	5	1	<b>42</b>
2,00	3	7	3	1	0	<b>14</b>
3,00	1	0	1	1	0	<b>3</b>
n = 157		Pearson's R = ,105				

Fonte: Pesquisa Os efeitos do associativismo no desempenho parlamentar feminino, 2015.

Os dados presentes na Tabela 3 demonstram que 98 deputadas não aprovaram nenhum projeto, 42 parlamentares aprovaram 1 projeto, 14 parlamentares aprovaram 2 projetos e 3 parlamentares aprovou 3 projetos. Desse modo, 62,4% das deputadas analisadas não aprovaram nenhum projeto, enquanto 37,6% aprovaram de 1 a 3 projetos. As parlamentares em geral aprovam em média 0,50 projetos. Nesse sentido realizamos um teste Pearson's R, o qual apresentou uma fraca correlação entre o número de projetos aprovados e o índice de associativismo das deputadas. Assim, nossa hipótese não se confirmou: as deputadas mais participativas não são necessariamente as mais eficazes, considerando-se como tais as que conseguem aprovar projetos.

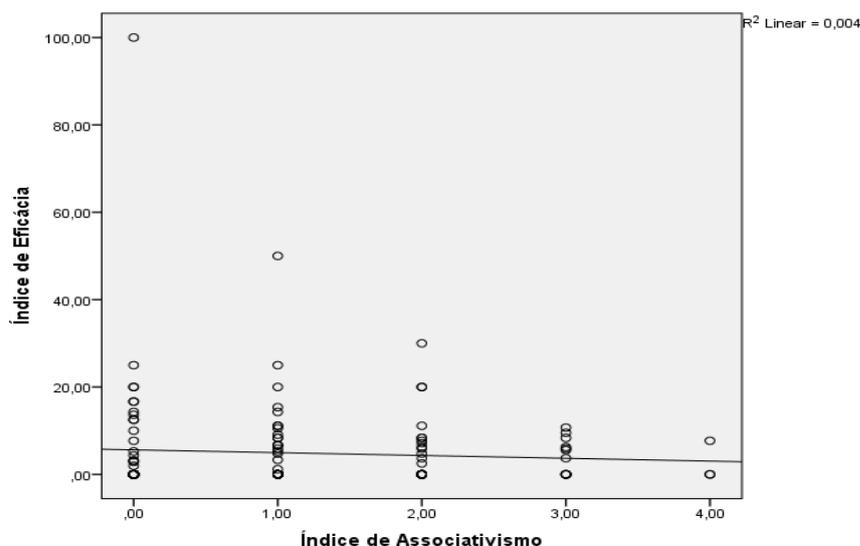
Destacamos que as deputadas propuseram em média 14 projetos, enquanto aprovam em média 0,50 projetos, ou seja, uma proporção de 3,6% de projetos aprovados em relação à média de projetos propostos. Isso implica no baixo índice de eficácia das deputadas analisadas. Diante desses dados, é importante mencionar que a construção de um projeto de lei e a sua respectiva aprovação depende de vários fatores relacionados à dinâmica do parlamento, como influência do Executivo ou as dificuldades de composição da agenda parlamentar. Conforme as palavras de Cruz:

A elaboração de uma lei passa por vários caminhos. Quando apresentadas na forma de projetos de lei, as proposições podem ter seu exame iniciado pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, conforme o caso. No entanto, os projetos de lei devem ser sempre apreciados pelas duas Casas do Congresso e, posteriormente, remetidos ao Presidente da República para sanção ou veto, conforme estabelece a Constituição Federal (CRUZ, 2009, p. 17).

Acrescenta-se que os projetos de leis podem ser complementares ou ordinários, os dois se destinam a alterar leis federais ou criar outras completamente novas. A principal diferença entre eles é que no caso do Projeto de lei complementar a sua aprovação depende da votação da maioria absoluta (CRUZ, 2009). Essas informações podem implicar na quantidade de projetos aprovados pelas deputadas e interferir na relação entre número de projetos propostos e aprovados (eficácia parlamentar feminina), por isso a importância em mencioná-las neste estudo. O Gráfico 2 demonstra a correlação entre o índice de eficácia e o índice de associativismo das deputadas

analisadas. Conforme os dados a seguir:

**Gráfico 2** – Correlação entre índice de associativismo e índice de eficácia das deputadas



Fonte: Pesquisa Os efeitos do associativismo no desempenho parlamentar feminino, 2015.

O Gráfico 2 apresenta o índice de eficácia foi construído por meio da proporção entre projetos aprovados e projetos propostos (PA/PP\*100%). Esse índice mede o quanto as deputadas são eficazes em relação ao percentual do número de projetos aprovados e propostos por essas mulheres. A linha reta indica que existe linearidade e a sua leve inclinação em trajetória descendente informa sobre seu caráter negativo entre as variáveis observadas. Podemos verificar nesse caso que o aumento da variável índice de associativismo diminui a variável índice de eficácia. O teste de correlação de Pearson's R resultou um valor de  $-0,062$ , o que demonstra uma correlação negativa entre as variáveis consideradas. O que nos indica que as deputadas apresentam um baixo índice de eficácia política. Isso ocorre principalmente em relação ao reduzido número de projetos aprovados pelas parlamentares.

A tabela 4 demonstra a relação entre os cargos de liderança que as deputadas participaram nas últimas três legislaturas analisadas e o índice de associativismo dessas parlamentares:

**Tabela 4** – Correlação entre número de cargos de liderança e índice de associativismo

Número de Cargos de Liderança	Índice de Associativismo					Total
	,00	1,00	2,00	3,00	4,00	
,00	41	30	12	6	2	<b>91</b>
1,00	11	17	11	4	1	<b>44</b>
2,00	2	6	5	2	0	<b>15</b>
3,00	2	1	1	1	0	<b>5</b>
4,00	0	0	1	0	0	<b>1</b>
6,00	0	1	0	0	0	<b>1</b>
n = 157		Pearson`s R= 0,174				

Fonte: Pesquisa Os efeitos do associativismo no desempenho parlamentar feminino, 2015.

A Tabela 4 indica uma correlação fraca entre cargos de lideranças e índice de associativismo, o teste de Pearson`s R indica um valor de ,174. Os dados demonstram que 42% das deputadas ocuparam de 1 a 6 cargos de liderança. Esse resultado é importante, pois demonstra haver uma correlação positiva entre as variáveis observadas. Desse modo, podemos sugerir que para o caso de cargos de liderança nossa hipótese se confirma: as deputadas mais participativas em associações são também as mais eficazes no sentido de ocupação de cargos de liderança no Congresso.

#### **4.3 Há afinidade temática entre o vínculo associativo das deputadas e os projetos que elas participam no congresso?**

A próxima tabela demonstra a afinidade entre as áreas temáticas dos projetos que as parlamentares atuaram durante os seus mandatos para as legislaturas analisadas e os vínculos associativos delas. Com isso, buscamos identificar o efeito da participação em associações na instituição, ou seja, o quanto a participação em associações influencia as temáticas em debate no campo institucional.

A Tabela 5 indica o percentual de afinidade entre temática dos projetos propostos pelas deputadas e os vínculos associativos das deputadas consideradas neste estudo. É importante destacar que mais de 50% do total de deputadas consideradas neste estudo apresentam pelo menos 1 tipo de vínculo associativo, conforme os dados apresentados na tabela 1 deste estudo.

**Tabela 5** – Percentual de afinidade temática das deputadas com os seus vínculos associativos e projetos propostos

<b>Grupo Associativo</b>	<b>Afinidade Temática</b>	<b>N</b>	<b>N Válido</b>	<b>TAU (Tb)</b>
Defesa de Grupo	100,00%	99	5	<b>,364</b>
Fiscalização do governo	100,00%	98	1	<b>,154</b>
Associação Profissional	85,00%	99	20	<b>,840</b>
Estudantil	85,00%	99	20	<b>,618</b>
Direitos humanos	68,80%	99	16	<b>,485</b>
Sindicatos	58,30%	98	48	<b>,331</b>
Organização de mulheres	56,50%	99	23	<b>,310</b>
Organização assistencial	50,00%	99	8	<b>,272</b>
Comunitário	43,80%	99	8	<b>,451</b>
Religioso	14,30%	99	7	<b>,185</b>

Fonte: Pesquisa Os efeitos do associativismo no desempenho parlamentar feminino, 2015.

No Portal da Câmara dos Deputados pesquisamos os temas dos projetos propostos que as deputadas participaram durante as três últimas legislaturas e buscamos relacionar a afinidade temática dessa atividade com o vínculo associativo das parlamentares consideradas neste estudo. Por meio de tabelas de frequência e o teste estatístico TAU (Tb) observamos o percentual de projetos que apresentaram afinidade com os vínculos associativos das deputadas e a intensidade dessa associação. Nesse sentido, identificamos, por exemplo, se as deputadas com participação em associações sindicais propuseram projetos com afinidade temática a esse vínculo associativo. Dessa forma, a tabela 5 indica que todas as deputadas com vínculos associativos para defesa de grupos e fiscalização do governo propuseram projetos na área temática a fim, por isso, o percentual de 100% de afinidade temática com o vínculo associativo. Para os vínculos associativos associação profissional e estudantil, das 20 deputadas presentes nesse grupo associativo, 85,00% delas apresentaram afinidades temáticas entre projetos propostos e os vínculos respectivamente.

Em relação ao grupo de deputadas com vínculos referentes a direitos humanos, 68,80% dessas mulheres apresentaram afinidade entre projetos propostos e o vínculo. Já o grupo de deputadas com vínculo sindical, 58,30% de parlamentares desse grupo propuseram projetos na mesma área temática do vínculo associativo, enquanto o grupo organização assistencial, 50,00% de deputadas apresentaram projetos com temática assistencial. Para o grupo associativo com vínculos comunitário, 43,80% das parlamentares desse grupo apresentou afinidade temática entre os projetos propostos e o vínculo assistencial. Por último, o grupo associativo com vínculos religiosos, 14,30% das deputadas analisadas apresentaram projetos na área temática religiosa.

No caso das deputadas com vínculo associativo sindical, das 48 mulheres presentes nesse grupo associativo, aproximadamente 28 delas apresentaram afinidade temática entre projetos

propostos e o vínculo associativo sindical. Apenas os grupos associativos, comunitário e religioso, apresentaram um percentual abaixo de 50% de projetos propostos com afinidade à área temática do grupo. É importante observar, que as deputadas não apresentaram afinidades temáticas entre proposição de projetos e o vínculo associativo referente ao meio ambiente.

Realizamos o teste de associação TAU (Tb) para cada área temática, o qual apresentou uma forte associação referente à afinidade entre o tema do projeto proposto e o vínculo associativo com das seguintes áreas: associação profissional (,840) e estudantil (,618). Para as áreas temáticas: direitos humanos (,485), comunitário (,451) defesa de grupos (,364), sindicatos (,331), organização de mulheres (,310) e organização assistencial (,272) o teste apresentou uma associação moderada e para a área temática fiscalização do governo (,154) e religioso (,185) o teste resultou em uma fraca associação entre o tema desses projetos e o vínculo associativo.

Observamos uma forte associação da afinidade entre os temas dos projetos propostos e os vínculos associativos de associação profissional e movimento estudantil. Assim, evidencia-se que a participação das deputadas em associações sindicais, profissionais e movimento estudantil, contribuem para o aumento da presença feminina em atividades parlamentares relacionadas ao mundo do trabalho, como é o caso da atividade proposição de projetos.

O teste estatístico indicou uma associação moderada referente à afinidade entre projetos propostos na área de organizações de assistência social e o vínculo das deputadas. No entanto, o grupo de deputadas com vínculo assistencial é composto por apenas 8 parlamentares, o que indica uma reduzida presença de mulheres nesse grupo associativo. Essa relação indica que há parlamentares atendendo as demandas dessas associações, no entanto nem todos apresentam vínculos associativos com as mesmas, isso pode explicar a reduzida presença de deputadas no grupo associativo assistencial. Por fim, o teste de associação indicou uma fraca associação da afinidade entre os projetos apresentados nas áreas de fiscalização do governo e religioso e os vínculos associativos dessa área.

## **Conclusão**

Os resultados deste artigo buscaram testar a hipótese de que os vínculos associativos importam para o desempenho parlamentar das deputadas, os quais podem ser identificados nas atividades parlamentares que foram consideradas nesta pesquisa, como se segue: proposição e aprovação de projetos presença em cargos de liderança. Assim, a principal pergunta que permeia esta pesquisa é qual o impacto desses vínculos associativos no desempenho parlamentar feminino.

A partir do trabalho dos autores Almeida, Lüchmann e Ribeiro (2012) foi possível identificar os vínculos associativos das deputadas consideradas neste estudo, ou seja, o número de vínculos e os tipos de associações apresentados por cada uma dessas mulheres. Por meio dessas informações, esta pesquisa realizou um mapeamento dos projetos de leis propostos com autoria feminina, e classificou a área temática dessas proposições conforme a classificação dos vínculos

associativos das parlamentares em questão, além de identificar o número de proposições aprovadas e sua área temática, e a presença feminina em cargos de liderança.

Primeiramente procuramos saber se as deputadas com mais vínculos associativos são as mais ativas, ou seja, mais participativas nas atividades parlamentares. Os resultados observados nas atividades proposição de projetos indicam que há uma correlação quase nula entre as atividades parlamentares investigadas e o índice de associativismo das deputadas analisadas. Nesse caso, podemos rejeitar a hipótese de que os vínculos associativos importam para o desempenho das atividades parlamentar feminina, visto que as deputadas mais participativas em associações, não são necessariamente as mais ativas no congresso.

Em segundo lugar, analisamos qual a importância do efeito associativo no desenvolvimento individual das deputadas. Segundo Warren (2001), os membros desses grupos tendem a desenvolver habilidades e assim obter maior eficácia política nos processos de negociação e resolução de conflitos, além do conhecimento de leis e questões trabalhistas. Logo, nossa hipótese é de que o desenvolvimento dessas habilidades contribui para o desempenho parlamentar feminino, tornando as deputadas mais eficazes.

Nesse sentido, observamos a relação entre o índice de associativismo e o número de aprovação de projetos, índice de eficácia parlamentar feminina e a presença das deputadas em cargos de liderança. Em relação à aprovação de projetos e índice de eficácia parlamentar, essas atividades apresentaram uma fraca correlação com o índice de associativismo. No caso no índice de eficácia apresentou uma correlação negativa. Em relação à presença parlamentar feminina em cargos de liderança apresentou correlação fraca com índice de associativismo. O que nos permite concluir que a participação em associações contribui para o desempenho de habilidades individuais e para a presença das deputadas em cargos de liderança no parlamento. Lembrando que as mulheres fazem parte de um grupo minoritária na câmara parlamentar.

Em terceiro analisamos a presença dos efeitos associativos no meio institucional, por meio da associação referente à afinidade temática entre projetos propostos e os vínculos associativos das deputadas. No caso da proposição de projetos mais de 50% das deputadas apresentaram afinidade temática entre proposições de projetos e os seus vínculos associativos. Isso implica que há uma presença considerável dos vínculos associativos das deputadas no desempenho das suas atividades parlamentares. Logo, a participação em associações pode ser um mecanismo que contribui para os propósitos representativos, definindo um papel decisivo para a representação de interesses dos seus membros.

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. Associativismo e Representação Política no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 8, maio-agosto, p. 237-263, 2012.
- ALMEIDA, Carla C. R.; TONELLA, Celene. Participação Social e Indicadores de Associativismo: um estudo sobre entidades credenciadas pelos Conselhos Municipais de Assistência Social. **Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia**. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, p. 43-57, abril, 2007.
- BAGGETTA, M. Civic Opportunities in Associations: Interpersonal Interaction, Governance Experience and institutional Relationship. **Social Forces**, v. 88, n. 1, p. 175-199, setembro, 2009.
- BOHNSTEDT, G. W.; KNOKE, D. **Statistics for social data analysis**. 2. ed. Itasca: Peacock, 1988.
- COTTA, Maurizio. Parlamento. In: BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da UnB, v. 1, 1998, p. 880.
- CRUZ, M. R. 2009. **Legislativo transformador? As modificações do legislativo nos projetos de leis do executivo**. Brasília. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio Janeiro e Centro de Formação da Câmara dos Deputados. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo). Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2009. 121 p.
- FIGUEIREDO, E.C. dos S. **Sistema de Comissões e o Poder Conclusivo na Câmara dos Deputados**. Brasília. Especialização em Processo Legislativo, Centro de Formação da Câmara dos Deputados, Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2011. 42 p.
- GILL, Jeff. Insignificance of Null Hypothesis Significance Testing. **Political Research Quarterly**, v. 52, p. 647-674, 1999.
- LÜCHMANN, L. H. H. A Representação no Interior das Experiências de Participação. **Lua Nova**, v. 70, p. 139-170, 2007.
- LÜCHMANN, L. H. H. Associativismo e democracia no Brasil contemporâneo. **Em Debate**. Belo Horizonte, v. 3, n.4, p. 44-51, dezembro, 2011.
- LÜCHMANN, L. H. H. Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, n.85, p. 159-226, junho, 2014.
- PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Tradução Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Paz e Terra, 1992. 157 p.
- PINHEIRO, L. S. 2006. **Vozes femininas na política: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte**. Brasília. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, 2006. 248 p.
- PITKIN, H. **The concept of representation**. University of California Press, London, England, 1972. p. 323.
- RODRIGUES, A. **Participação política das mulheres e gestão em política de gênero**. Brasília; CFEMEA, 2004. Disponível em: <http://www.cfemea.org.br>. Acesso em 25 jan. 2015.
- SANI, Giacomo. Participação Política. 1998. In: BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da UnB, v. 1, 1998. p. 888.
- URBINATI, N. 2006. O que torna a representação democrática. **Lua Nova**, São Paulo, v. 67, p.

191-228, 2006.

URBINATI, N. 2006. **Representative Democracy: Principles & Genealogia**. Chigaco Press, 2006. p. 328.

WARREN, M. **Democracy and association**. Princeton: Princeton University, 2001. p. 280.

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, São Paulo, v. 67, p. 139-190, 2006.

Artigo submetido em: 2021-06-19

Artigo reapresentado em: 2021-06-21

Artigo aceito em: 2021-11-08



## GEOGRAFIA DO VOTO NAS ELEIÇÕES DE 2018 PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS

## VOTE GEOGRAPHY IN THE 2018 ELECTIONS FOR THE CHAMBER OF DEPUTIES

## GEOGRAFÍA DEL VOTO EN LAS ELECCIONES DE 2018 PARA LA CÁMARA DE LOS DIPUTADOS

Diego de Oliveira Machado<sup>1</sup>

**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: concentrado-dominante, concentrado-compartilhado, fragmentado-dominante e fragmentado-compartilhado, 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: concentrated-prevalent, concentrated-shared, fragmented-prevalent and fragmented-shared, and 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: concentrado-dominante, concentrado-compartido, fragmentado-dominante y fragmentado-compartido, 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.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Poder Legislativo e Especialista em Política e Representação Parlamentar pelo Cefor. Analista Legislativo - Atribuição Informática Legislativa - da Câmara dos Deputados desde 2008, com atuação na Diretoria de Tecnologia e em Lideranças Partidárias.

## **1 Introdução**

Este trabalho tem como objetivo estudar a geografia do voto dos deputados federais que obtiveram êxito no pleito eleitoral de 2018, a partir de uma análise exploratória dos votos nominais por eles obtidos e de como esses votos são distribuídos pelos diversos municípios onde obtiveram votos.

Inicialmente, cumpre salientar a importância da utilização de recursos fornecidos pelas análises quantitativas para a explicação de fenômenos observados no âmbito das ciências humanas, notadamente na Ciência Política. Na pesquisa em grandes bases de dados de dados eleitorais, socioeconômicos, legislativos, entre outras, é possível confrontar os dados com diferentes variáveis que possam, pelo menos em parte, explicar alguns comportamentos do nosso sistema político, principalmente no âmbito do Legislativo.

A geografia do voto, nesse contexto, propõe investigar a origem eleitoral dos deputados federais, e a partir disso, entender melhor como se dá a priorização seus objetivos e suas atuações na arena parlamentar. Dentre vários estudos sobre o tema, esse trabalho tem como referência o livro de Nelson Rojas de Carvalho, “E no início eram as bases - geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil”, no qual o autor faz um estudo amplo sobre o tema nas eleições de 1994 e 1998, desde o levantamento de como se deu a disputa eleitoral nos municípios, e sua correlação com dados socioeconômicos, até o estudo das políticas públicas, atitudes e comportamentos desenvolvidos pelos parlamentares, relacionados com o padrão de distribuição dos votos obtidos no pleito eleitoral.

Carvalho traça um paralelo entre o padrão geográfico de votação e as práticas parlamentares, concluindo basicamente que deputados com votação mais dominante são mais paroquialistas, tendendo a captar recursos para as suas bases, enquanto deputados com votação compartilhada trabalham sob uma lógica mais universalista, optando pela tomada de posição como forma de conexão eleitoral.

A proposta deste artigo, portanto é, em primeiro lugar, verificar como hoje se distribuem os diferentes perfis geográficos dos eleitos, e em seguida confrontar os resultados com aqueles obtidos por Carvalho (2003) há duas décadas.

## **2 Geografia do Voto**

A expressão “geografia do voto” não encontra uma definição única na teoria, muito embora seja usado de forma ampla por vários cientistas políticos. Destaco o trabalho de autores como Fleischer (1976), Ames (2003), Carvalho (2003), e, mais recentemente, Santos (2015) e Borges, Paula e Silva (2016), que analisam o tema em diferentes aspectos.

De acordo com Santos (2015), em revisão bibliográfica sobre o tema, os estudos iniciais sobre a geografia do voto no Brasil “tentam verificar padrões na distribuição dos votos em uma eleição, de modo a descobrir se existe alguma associação entre a votação que determinado

candidato, partido ou coligação recebeu e certos atributos territoriais”. Como atributos territoriais o autor cita como exemplo o “grau de urbanização, nível de desigualdade e distribuição de renda e grau de escolaridade da população”, fatores esses que poderiam “ajudar a perceber quais são as bases sociais por trás da eleição de candidatos” (SANTOS, 2015, p. 2).

Do ponto de vista teórico, o estudo da geografia do voto encontra respaldo no institucionalismo da escolha racional. De acordo com Hall e Taylor (2001), para os adeptos dessa escola, a vida política seria “uma série de dilemas de ação coletiva”, composta por “situações em que os indivíduos que agem de modo a maximizar a satisfação das suas próprias preferências o fazem com o risco de produzir um resultado subótimo para a coletividade” (HALL; TAYLOR, 2001, p. 205).

No contexto do Legislativo, esses cálculos e estratégias estariam voltados principalmente para a maximização de chances de reeleição. Consequentemente, seu comportamento parlamentar, seja ele nas votações de matérias de interesse da sociedade, na apresentação de emendas orçamentárias ou mesmo no fomento de políticas públicas, será menos voltado para o interesse da coletividade do que para o atingimento de tal objetivo. Isso é o que Mayhew (1974) chama de conexão eleitoral.

No âmbito da teoria da escolha racional, há três modelos teóricos principais que se propõem a explicar o funcionamento da arena parlamentar, principalmente nos Estados Unidos: os modelos informacional, distributivista e partidário. O modelo informacional está relacionado à uma característica mais presente no Congresso americano: a especialização das comissões. No partidário, o foco é a presença dos partidos políticos e a sua força no em todo o sistema político-parlamentar. O modelo distributivista, por sua vez, relaciona-se a práticas de *pork-barrel*<sup>2</sup>, nas quais o objetivo principal dos políticos é conseguir benefícios concentrados para seus *constituencies*<sup>3</sup>, com custos difusos aplicados a toda a população.

A geografia do voto estaria, a princípio, calcada nas premissas distributivistas, tendo em vista, principalmente, o sistema eleitoral adotado nos Estados Unidos: o sistema distrital uninominal. Nesse sistema é esperado que ocorra a exacerbação de práticas particularistas, uma vez que os parlamentares precisam lutar para levar benefícios para seus distritos, a fim de garantirem sua reeleição. Segundo Lemos (2001), “uma vez que os legisladores estão sujeitos a eleições periódicas, e o espaço eleitoral é o geográfico, a “conexão eleitoral” significa que todo membro do Congresso tem fortes incentivos para atender aos interesses específicos dos eleitores de sua região” (LEMOS, 2001, p. 567).

Segundo Carvalho (2003), alguns aspectos do legislativo brasileiro análogos ao observados no Congresso americano fez com que vários autores importassem esse modelo para

---

<sup>2</sup> Termo usado para designar o uso de fundos do governo para projetos que visam agradar aos eleitores ou legisladores e conquistar votos.

<sup>3</sup> Base eleitoral de um representante no âmbito do poder legislativo.

explicar a nossa realidade. O autor conclui, no entanto, que a generalização é imperfeita, pois ao contrário do sistema americano, de maioria simples e baseada em distritos uninominais, “no caso brasileiro, o sistema proporcional de lista aberta permite e faz com que os representantes se elejam a partir de unidades geográficas com configurações extremamente distintas” (CARVALHO, 2003).

O brasileiro Barry Ames, em seu estudo publicado em 2003, propõe-se a esmiuçar essas diferentes configurações geográficas da realidade brasileira, criando contornos de maior complexidade ao delinear as diferentes combinações de geografia eleitoral aplicáveis ao nosso sistema eleitoral. Ao analisar o resultado das eleições não só sobre a ótica horizontal da concentração ou fragmentação dos votos, mas também considerando o efeito vertical da alta ou baixa dominância que os deputados exercem sobre suas bases eleitorais, Ames (2003) estabelece assim, quatro tipos de distritos informais, que deveriam nortear o comportamento parlamentar de formas diferentes: concentrados-dominantes, dispersos-compartilhados, dispersos-dominantes e dispersos-compartilhados (AMES, 2003, p. 65).

De acordo com Ames (2003, p. 66), o município concentrado-dominante representa o “clássico reduto eleitoral brasileiro, no qual um deputado domina um grupo de municípios contíguos”. É aquele deputado que pode pertencer a “uma família de longa preeminência econômica ou política numa determinada região”; ou podem “ter iniciado sua carreira política exercendo cargos locais” ou ainda “ter feito um acordo com caciques locais”.

Já os municípios concentrados-compartilhados são as grandes áreas metropolitanas, aqueles nos quais certos setores do eleitorado de tão grandes podem eleger sozinhos muitos deputados. Os exemplos são os deputados que defendem causas operárias ou ecológicas (AMES, 2003, p. 69).

O terceiro tipo são os municípios dispersos-compartilhados, aqueles que elegem deputados de setores numericamente pouco expressivos, porém bastante fiéis e com distribuição por todo o estado, como os religiosos e descendentes de imigrantes (AMES, 2003, p. 70).

O último tipo desenhado por Ames são os municípios dispersos-dominantes, correspondentes a dois tipos de candidatos: aqueles que fazem acordo com líderes políticos locais e também os ex-ocupantes de cargos na administração estadual (como secretário de Estado, posto com grande possibilidade de troca de favores e de práticas clientelistas). (AMES, 2003, p. 72).

Não obstante esse sistema complexo, o autor conclui que o político padrão brasileiro é orientado pela lógica distributivista, já que, segundo ele, “as instituições políticas criam incentivos que estimulam os políticos a maximizar seus ganhos pessoais e a se concentrar em cavar projetos de obras públicas para eleitorados localizados ou para seus próprios patrocinadores políticos” (AMES, 2003, p. 18).

Já Carvalho (2003) utiliza a mesma direção metodológica proposta por Ames (2003),

que considera diferentes padrões geográficos de eleição dos parlamentares, mas critica a generalização do seu resultado. Segundo Carvalho, o autor americano “acaba por generalizar um único comportamento no que se refere à ação dos parlamentares brasileiros: a busca de recursos desagregados e de *pork-barrel* para as bases eleitorais, a prevalência da lógica do particularismo” (CARVALHO, 2003, p. 59).

Após analisar os diversos padrões de distribuição de votos existentes no sistema brasileiro, e confrontar os dados com as atitudes e comportamentos dos deputados durante as legislaturas para as quais foram eleitos, Carvalho (2003) delinea as características atribuídas a cada padrão de votação, inclusive sugerindo novos elementos que contrastam com o estabelecido em estudos anteriores.

Um dos principais achados do autor é a dissociação entre o comportamento distributivista e a uma votação concentrada geograficamente, característica presente em nosso sistema proporcional que foi um dos principais alvos de críticas e um dos elementos centrais de análise dos estudos iniciais de geografia do voto, tais como Fleischer (1974), Martins (1983), Indjaian (1981) e Dias (1991).

Segundo Carvalho (2003), na realidade brasileira, mesmo nos casos onde há fragmentação eleitoral, esta, “quando combinada à dominação vertical das municipalidades, antes de traduzir uma dinâmica política de ordem ideológica, aparece como indicador de práticas políticas de natureza pragmática ou mesmo atrasada” (CARVALHO, 2003, p. 107).

Corroborar essa percepção o fato de que, nos estudos do autor, o padrão fragmentado-dominante, é de longe o mais característico do Nordeste<sup>4</sup>, região que, segundo Monteiro e Júnior (2019), dificilmente será compreendida “sem que se lance o olhar para as relações de poder constituídas; sem que se compreenda a força que exercem as oligarquias locais e regionais na dinâmica de permanência ou mesmo de transformações das instituições no Nordeste brasileiro” (MONTEIRO; JÚNIOR, 2019, p. 9).

Por outro lado, Carvalho (2003) entende que os deputados com um padrão de votação concentrado-compartilhado, possuem “base eleitoral nas capitais e das grandes cidades, para quem os benefícios desagregados trazem pouco, ou nenhum, dividendo eleitoral, já que não são passíveis de reivindicação de crédito, dada a grande dimensão desses colégios eleitorais.” Para o autor, ao invés de visarem o particularismo, esses parlamentares priorizariam “maximizar suas chances de reeleição pela tomada de posição diante de temas sensíveis às suas respectivas bases, seja por meio da apresentação de proposições no Congresso, de votos em plenário, da presença na mídia. A mesma lógica é aplicada aos deputados com votação fragmentada-compartilhada, que “extrairiam pouco retorno eleitoral da alocação de benefícios desagregados” (CARVALHO, 2003, p.119-120)

---

<sup>4</sup> O padrão fragmentado-dominante representou na região Nordeste, 57% do total de eleitos em 1994 e 64% em 1998.

Dessa forma, Carvalho (2003) conclui que apenas metade dos parlamentares brasileiros estavam mais inclinados a práticas particularistas, e correlaciona essa característica a um padrão de votação dominante, seja ele concentrado ou fragmentado. Já à outra metade, com um padrão de votação compartilhado, também independente da fragmentação, é atribuída uma atuação mais forte em pautas universalistas, utilizando a tomada de posição como estratégia perante seu eleitorado.

### 3 Método

Os dados de pesquisa foram obtidos no Repositório de Dados Eleitorais do TSE (BRASIL, 2021), em formato *.csv* (*comma-separated-values*), individualizados por estado, contendo o quantitativo de votos nominais de cada candidato por município e zona eleitoral.

O processamento dos dados foi realizado no *R*<sup>5</sup>, software para análises estatísticas, já que foi preciso trabalhar com um banco de dados com 38 variáveis, ou colunas, e 9.104.661 observações, ou linhas.

A metodologia utilizada segue a proposta por Carvalho (2003), nos seus dois recortes aqui analisados: tanto na investigação do grau de competição política nos municípios e, por conseguinte, nos diversos estados da federação e suas regiões, quanto na análise dos diferentes padrões geográficos de distribuição do voto dos deputados eleitos.

No primeiro caso, para se analisar a competição política municipal, são medidos os índices de aproveitamentos de votos<sup>6</sup>, isto é, o percentual de votos conferidos a candidatos eleitos, em cada município. A partir daí os valores são totalizados por unidades da federação e por região, e comparados com os dados de 1998 trazidos por Carvalho.

Já na segunda perspectiva, ao se olhar sob o prisma individual dos candidatos eleitos, busca-se medir a distribuição de suas frequências nos quatro padrões já estudados, baseados na combinação de duas variáveis a serem medidas: concentração e dominância.

A variável concentração, ou de forma inversa, a fragmentação, representa o número de municípios efetivos nos quais os deputados eleitos obtiveram votos, ou em outras palavras, quantos municípios foram decisivos para sua eleição<sup>7</sup>. Para cálculo dessa variável, é usado o índice de fragmentação de Rae invertido, também bastante utilizado na literatura para se determinar o número de partidos efetivos numa casa legislativa, por exemplo. Segundo Borges, Paula e Silva (2016), o índice é dado pela seguinte fórmula:  $1 / (\sum Ci^2)$  ( $i = 1 \dots N$ ), sendo ‘Ci’ a

<sup>5</sup> O código-fonte está disponível em “[https://github.com/livediego/politics/blob/main/geografia\\_do\\_voto](https://github.com/livediego/politics/blob/main/geografia_do_voto)”

<sup>6</sup> Na primeira análise, optou-se apenas pelo cálculo do percentual de aproveitamento de votos como indicador do nível de competição política dos municípios, por uma maior clareza metodológica, já que na utilização do índice de Rae invertido, Carvalho não deixa claro qual o corte deve ser feito para se considerar um município concentrado ou disperso.

<sup>7</sup> Aqui são desconsiderados os efeitos dos votos em legenda e das coligações.

contribuição do município 'i' à votação total do candidato no estado.<sup>8</sup>

A partir do resultado, atribuímos ao índice um valor de corte de 7, que corresponde, por exemplo, a um deputado que obteve 35% de votos no primeiro município, e 77% nos dez primeiros. Dizemos, portanto que a votação de um deputado é:

- concentrada, se o índice de fragmentação for inferior a 7;
- fragmentada, se o índice de fragmentação for 7 ou superior.

A outra dimensão a ser medida é a dominância, que representa a força dos deputados eleitos nos municípios onde obtiveram votos. Ou seja, essa variável depende da comparação não só da votação de um determinado deputado nos diversos municípios, mas também o percentual de votos em relação a seus concorrentes. O índice de dominância, dessa forma, é descrito pela equação<sup>9</sup>:  $\sum i. n = (v_i/p_i) \times (v_i/V)$ , onde n=quantidade de municípios no estado;  $v_i$ = número de votos recebidos pelo deputado no município i;  $p_i$  = número total de votos válidos para deputado federal no município i; e V= total de votos recebidos pelo deputado em todo o estado.

Uma vez calculado o índice de dominância de cada deputado, eles são agrupados de acordo com sua posição em relação à média. Assim, diz-se que um deputado possui votação:

- dominante, se seu índice de dominância for maior do que a média;
- compartilhada, se seu índice de dominância for menor do que a média.

A partir da combinação das duas dimensões analisadas, podemos então agrupar os padrões de votação dos deputados em quatro categorias: concentrado/dominante (C/D), concentrado/compartilhado (C/C), fragmentado/dominante (F/D) e fragmentado/compartilhado (F/C).

Uma vez categorizados, os dados são agregados por estado, região, e partido, a partir dos quais são feitas comparações entre si e também relação aos valores obtidos por Carvalho nas eleições de 1994 e 1998.

#### 4 Resultados e Discussão

O conjunto de dados analisados tem como base o padrão de concentração/dominância dos votos dos deputados eleitos. A tabela 1 traz a distribuição desses valores pelas todas as unidades da federação, com exceção do Distrito Federal<sup>10</sup>. Analisando os dados da tabela 1,

<sup>8</sup> Assim como em Carvalho, o presente estudo se absteve da normalização do índice segundo o padrão de distribuição do eleitorado nos diversos estados, já que segundo o autor, esse procedimento é irrelevante para o resultado final.

<sup>9</sup> Diferentemente de Carvalho, que utilizou as 15 primeiras cidades mais votadas, como um *proxy* para o resultado esperado, optei por trabalhar com o conjunto total de municípios, ou seja, com a situação real.

<sup>10</sup> O DF tem uma característica especial: possui apenas um município, que se confunde com a própria UF. Dessa forma, é impossível medir o índice de fragmentação, a não ser que fosse usado outra unidade de medida, como zona eleitoral ou região administrativa. Ainda assim, seria uma medida diferente do restante dos estados, o que poderia gerar distorções na comparação. Por isso, optei em retirar o DF do conjunto de dados.

observamos uma variação muito grande nos padrões de concentração/dominância nos diversos estados brasileiros. Os dados mais impressionantes estão justamente nos extremos de cada categoria.

No padrão concentrado/dominante, o estado com maior percentual é o Acre, com 37,5%, um valor quase quatro vezes maior que a média nacional. Ainda assim, não é o seu padrão predominante, uma vez que os votos concentrados/compartilhados correspondem a 50% dos seus candidatos. Ou seja, nota-se que o Acre possui uma grande concentração de votos, o que é intuitivo, tendo em vista se tratar de um estado com dimensões geográficas reduzidas, o que implica num número bem menor de municípios.

**Tabela 1** – Padrão geográfico de votos dos deputados federais eleitos por estado (2018)

UF	C/D	C/C	F/D	F/C
AC	37.5%	50.0%	0%	12.5%
AL	11.1%	11.1%	66.7%	11.1%
AM	25.0%	37.5%	37.5%	0%
AP	0%	100.0%	0%	0%
BA	7.7%	10.3%	59.0%	23.1%
CE	4.5%	18.2%	54.5%	22.7%
ES	20.0%	10.0%	50.0%	20.0%
GO	11.8%	17.6%	41.2%	29.4%
MA	5.6%	0%	66.7%	27.8%
MG	9.4%	9.4%	41.5%	39.6%
MS	25.0%	25.0%	12.5%	37.5%
MT	25.0%	0%	50.0%	25.0%
PA	5.9%	11.8%	35.3%	47.1%
PB	8.3%	0%	75.0%	16.7%
PE	8.0%	8.0%	52.0%	32.0%
PI	10.0%	0%	90.0%	0%
PR	16.7%	16.7%	30.0%	36.7%
RJ	6.5%	65.2%	6.5%	21.7%
RN	0%	25.0%	62.5%	12.5%
RO	25.0%	37.5%	12.5%	25.0%
RR	12.5%	75.0%	0%	12.5%
RS	3.2%	3.2%	22.6%	71.0%
SC	6.2%	12.5%	50.0%	31.2%
SE	12.5%	0%	75.0%	12.5%
SP	10.0%	30.0%	2.9%	57.1%
TO	12.5%	0%	62.5%	25.0%
Brasil	10,1%	21,6%	35,2%	33,1%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE, 2021.

No padrão concentrado/compartilhado, por sua vez, outro pequeno estado surpreende pelos seus resultados: o Amapá, com 100% das cadeiras ocupadas por deputados com esse

perfil. É, portanto, o estado com a mais acirrada disputa eleitoral, o que é confirmado pelos dados de votação, com uma média de 12% de diferença de votos entre cada um dos oito deputados e seu subsequente no ranking de votação.

No outro extremo está o padrão fragmentado/dominante, no qual os deputados do Piauí têm a predominância, com 90% de suas 10 cadeiras. O deputado se enquadra no perfil dominante, porém concentrado em poucos municípios. Traduz-se assim, no estado com o menor nível de competição eleitoral, uma vez que todos os deputados eleitos dominam seus eleitorados, a imensa maioria em vários municípios.

Por último, o padrão fragmentado/compartilhado é característico do estado do Rio Grande do Sul, com 71% de seus deputados nessa categoria. O segundo grupo é de deputados com votos fragmentados/dominantes, com 23%. A fragmentação, portanto, é uma característica marcante desse estado.

Subindo um nível na geografia, a tabela 2 mostra a distribuição de frequências entre os padrões observados por região geográfica, além de revelar o padrão característico de cada região, que corresponde ao conjunto de valores observados acima da média nacional.

**Tabela 2** – Padrão geográfico de votos dos deputados federais eleitos por região (2018)

<b>Região</b>	<b>C/D</b>	<b>C/C</b>	<b>F/D</b>	<b>F/C</b>	<b>Padrão Característico</b>
Norte	15%	40%	23%	22%	CONCENTRADO
Nordeste	7%	9%	63%	21%	F/D
Centro-Oeste	18%	15%	36%	30%	DOMINANTE
Sudeste	9%	32%	18%	41%	COMPARTILHADO
Sul	9%	10%	31%	49%	F/C
<b>Brasil</b>	<b>10%</b>	<b>22%</b>	<b>35%</b>	<b>33%</b>	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE, 2021.

Os dados da tabela 2 mostram uma grande discrepância entre as regiões brasileiras, assim como se observou nos estados. Somente duas regiões possuem um padrão único característico, quais sejam: o Nordeste, 63% fragmentado e dominante; e o Sul, 49% fragmentado e compartilhado, padrões correspondentes aos seus estados mais representativos, Piauí, e Rio Grande do Sul, respectivamente, conforme visto anteriormente.

As outras regiões apresentaram padrões característicos mistos, com dois padrões de concentração/dominância acima da média nacional.

Os dados do Norte, por exemplo, mostram um perfil concentrado, uma vez que 40% de seus deputados possuem padrão concentrado/compartilhado, porém 15% possuem padrão concentrado/dominante, acima da média nacional de 10%.

Já a região Centro-Oeste se caracteriza pelo padrão dominante, uma vez que 36% do seu conjunto está no padrão fragmentado/dominante e 18% no padrão concentrado/dominante, ambos os valores superiores à média nacional, ainda que em graus distintos.

A Região Sudeste, por outro lado, mostra-se compartilhadora, com 41% fragmentados/compartilhados e 32% concentrados/compartilhados, ambos os valores destoando do âmbito nacional.

Essas diferentes nuances entre as regiões brasileiras são resumidas de forma qualitativa, pela tabela 3, que elenca as regiões de cada grupo característico, a partir de dois recortes: o padrão comparado, que leva em conta a frequência do padrão que mais se afasta da média nacional, e o padrão mais frequente, determinado pela característica mais verificada no seu próprio conjunto.

**Tabela 3** – Padrão geográfico de votos característico de cada região (2018)

Padrão comparado			
C/D	C/C	F/D	F/C
Centro-Oeste	Norte	Nordeste	Sul
	Sudeste		

Padrão mais frequente			
C/D	C/C	F/D	F/C
	Norte	Nordeste	Sul
		Centro-Oeste	Sudeste

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE, 2021.

Os dados da tabela 3 confirmam o observado na tabela anterior, e levam a definição dos seguintes perfis de votação de cada região:

- Norte, de padrão concentrado/compartilhado, caracterizado por estados com um pequeno número de municípios, constrictos geograficamente (com exceção do Pará), e uma grande competitividade eleitoral;
- Nordeste, de padrão fragmentado/dominante, marcado pela preponderância de políticos de carreira no executivo estadual ou vinculados a tradicionais famílias oligárquicas;
- Centro-Oeste, de padrão dominante, tanto fragmentado quanto concentrado, também fruto de um grande eleitorado nas áreas rurais e de distritos informais mais claros, com uma baixa concorrência e uma maior propensão a deputados mais paroquialistas;
- Sudeste, de padrão compartilhado, tanto fragmentado quanto concentrado, o que sugere a preponderância de políticos de opinião e adeptos de práticas universalistas, tanto nos grandes centros urbanos quanto em todo o estado, além dos grandes puxadores de voto;
- Sul, de padrão fragmentado e compartilhado, caracterizado por deputados com pautas transversais, como religiosos, sindicalistas, e de caráter universalista com votos espalhados por todo o estado.

Outro recorte interessante é a divisão de padrões por partido político dos deputados

eleitos. Intuitivamente, espera-se uma variação considerável, tendo em vista a nossa realidade pluripartidária. A tabela 4 ilustra bem isso.

Os dados obtidos realmente espelham diferentes padrões e intensidades no conjunto dos trinta partidos que conseguiram cadeiras na Câmara dos Deputados. Mais uma vez, merecem relevo os casos extremos observados em cada padrão, com exceção dos partidos que tiveram pouquíssimos votos, nos quais obviamente se observam percentuais muito altos nos seus indicadores.

**Tabela 4** – Padrão geográfico de votos dos deputados federais eleitos por partido (2018)

<b>Partido</b>	<b>Total</b>	<b>C/D</b>	<b>C/C</b>	<b>F/D</b>	<b>F/C</b>
PT	55	5%	18%	31%	45%
PSL	52	8%	40%	10%	42%
PP	36	6%	8%	58%	28%
MDB	34	9%	6%	71%	15%
PSD	34	6%	12%	50%	32%
PR	32	6%	16%	47%	31%
PSB	32	13%	22%	44%	22%
PRB	29	3%	34%	24%	38%
PSDB	29	21%	14%	34%	31%
DEM	28	7%	21%	43%	29%
PDT	28	18%	14%	32%	36%
SOLIDARIEDADE	13	8%	23%	31%	38%
PODE	11	9%	9%	18%	64%
PTB	10	10%	0%	60%	30%
PSOL	10	10%	90%	0%	0%
PC do B	9	0%	33%	33%	33%
PSC	8	0%	25%	50%	25%
NOVO	8	0%	63%	13%	25%
PROS	8	25%	38%	0%	38%
PPS	7	14%	43%	14%	29%
AVANTE	7	43%	29%	0%	29%
PHS	6	33%	17%	0%	50%
PATRI	5	20%	0%	20%	60%
PMN	3	67%	0%	0%	33%
PRP	3	33%	0%	33%	33%
PV	3	0%	33%	33%	33%
PTC	2	0%	0%	100%	0%
DC	1	0%	0%	0%	100%
PPL	1	0%	0%	100%	0%
REDE	1	100%	0%	0%	0%
<b>Brasil</b>	<b>505</b>	<b>10%</b>	<b>22%</b>	<b>35%</b>	<b>33%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE, 2021.

No padrão concentrado/dominante, destaca-se o Avante, com 3 dos 7 dos deputados nessa categoria, o equivalente a 43%. Um dos três deputados é o Pastor Sargento Isidório, o

mais votado do estado da Bahia, com 323.264 votos, ou 4,71% dos votos válidos, concentrados principalmente na capital Salvador e sua região metropolitana.

Já no padrão concentrado/compartilhado, lidera o PSOL, com uma frequência de 90%, entre seus 10 representantes. Isso evidencia o caráter ideológico do partido, com deputados eleitos somente nas grandes capitais, como Rio de Janeiro (4), São Paulo (3), Belo Horizonte (1) e Porto Alegre (1). O outro deputado, de padrão concentrado/dominante, é o Deputado Edmilson Rodrigues, que fora o mais votado do estado do Pará, com 184.042, ou 4,65% dos votos válidos, principalmente em Belém.

No padrão fragmentado/dominante, o partido mais relevante é o MDB, com 70,6%. Essa característica é observada em todas as regiões do país, o que se explica pela capilaridade que o MDB construiu em toda sua existência, reforçado pela sua participação em governos estaduais e também no plano federal.

Por último, no padrão fragmentado/compartilhado, dos grandes partidos, se destaca o PT, que conseguiu a princípio a maior bancada da Câmara, e ainda se constitui num partido coeso e com forte identificação com seu eleitorado, e após 13 anos à frente do executivo federal, recebe votos espalhados por vários municípios, e não mais somente nos grandes centros urbanos.

A tabela 5 traça um panorama qualitativo das diversas agremiações partidárias em relação aos padrões mais observados em cada uma delas<sup>11</sup>. O resultado é apresentado na ordem decrescente de percentuais de cada partido dentro de cada dimensão.

Quando se observa o conjunto dos partidos que formam os diferentes padrões, chega-se a conclusões interessantes. Primeiramente, o padrão concentrado/dominante é o mais frequente apenas em legendas que elegeram bancadas menores, como Rede (1), PMN (3), Avante (7) e PRP (3). Isso é esperado, uma vez que como vimos esse padrão é o que menos se observa no plano nacional.

Quando analisamos o padrão concentrado/compartilhado, observamos a sua maior ocorrência em partidos reconhecidamente ideológicos, como PSOL, PCdoB e PV, que possuem bases eleitorais nos grandes centros urbanos, ou partidos recém-criados, como NOVO e PROS, que ainda possuem uma baixa capilaridade e conseguem se eleger em localidades específicas.

O padrão fragmentado/compartilhado reflete um dado ainda mais interessante. Além de partidos tradicionais, como o MDB, PSDB e PSB, que possuem fortes bases eleitorais em diferentes estados, fazem parte desse conjunto, partidos como PTB, PP, PSD, PR, DEM, e PSC também conhecidos como “Centrão”. Esse fato reforça a tese de que uma votação fragmentada e dominante é característica de políticos com trajetórias associadas a governos estaduais e federais, que de alguma forma trouxeram melhorias para seus redutos eleitorais.

---

<sup>11</sup> Diferentemente da tabela utilizada nas regiões, optou-se por utilizar apenas a tabela de padrões mais frequentes, por simplificação do modelo.

Enfim, os partidos formadores do padrão fragmentado/compartilhado são aqueles alinhados com causas que permeiam toda a população, e não apenas as dos centros urbanos. O grupo é formado por partidos ligados a questões religiosas, como PHS, PRB e DC, a causas trabalhistas, como PT, PDT e SOLIDARIEDADE, além do Podemos, que apesar de novo, conseguiu receber deputados espalhados por todas as regiões do país. Por último, cabe especial destaque o PSL, que a partir do “efeito Bolsonaro”, conseguiu uma votação expressiva em todo o Brasil, chegando a conquistar o posto de segunda maior bancada da Câmara Federal. Esse efeito impactou sobremaneira nos resultados da eleição de 2018, entretanto, no que tange à geografia do voto dos diversos partidos, o que se observa é a reafirmação do esperado pela teoria.

**Tabela 5** – Padrão geográfico de votos característico de cada partido (2018)

Padrão mais frequente			
C/D	C/C	F/D	F/C
REDE	PSOL	PTC	DC
PMN	NOVO	PPL	PODE
AVANTE	PPS	MDB	PATRI
PRP	PROS	PTB	PHS
	PC do B	PP	PT
	PV	PSD	PSL
		PSC	SOLIDARIEDADE
		PR	PRB
		PSB	PDT
		DEM	
		PSDB	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE, 2021.

Enfim, os partidos formadores do padrão fragmentado/compartilhado são aqueles alinhados com causas que permeiam toda a população, e não apenas as dos centros urbanos. O grupo é formado por partidos ligados a questões religiosas, como PHS, PRB e DC, a causas trabalhistas, como PT, PDT e SOLIDARIEDADE, além do Podemos, que apesar de novo, conseguiu receber deputados espalhados por todas as regiões do país. Por último, cabe especial destaque o PSL, que a partir do “efeito Bolsonaro”, conseguiu uma votação expressiva em todo o Brasil, chegando a conquistar o posto de segunda maior bancada da Câmara Federal. Esse efeito impactou sobremaneira nos resultados da eleição de 2018, entretanto, no que tange à geografia do voto dos diversos partidos, o que se observa é a reafirmação do esperado pela teoria.

Na última análise a ser feita, a tabela 6 fornece um comparativo das médias gerais de cada padrão observado na eleição de 2018 com os dados obtidos por Carvalho (2003), relativos às eleições de 1998 e 1994.

**Tabela 6** – Padrão geográfico de votos geral (2018/1998/1994)

<b>Região</b>	<b>C/D</b>	<b>C/C</b>	<b>F/D</b>	<b>F/C</b>
Brasil (2018)	<b>10%</b>	<b>22%</b>	<b>35%</b>	<b>33%</b>
Brasil (1998)	16%	31%	35%	18%
Brasil (1994)	17%	29%	32%	21%

Fonte: 2018:Elaboração própria a partir de dados do TSE; 1994 e 1998:Carvalho (2003)

A tabela 6 indica que, a nível nacional, o padrão concentrado/dominante, que já vinha numa tendência decrescente, sofreu uma grande redução no seu percentual, entre 1998 e 2018, passando de 16% para somente 10%. Isso implica numa grave diminuição da característica distritável defendida por vários cientistas políticos, como Fleisher (1976), Indjaian (1981) e Dias (1991).

O padrão concentrado/compartilhado também sofre uma considerável redução, de 31% para 22%, passando da segunda para a terceira posição dentre os quatro. Isso é explicado pela mudança de configuração de partidos anteriormente ligados aos grandes centros urbanos, notadamente o PT, e que hoje conseguem abranger o interior dos estados.

No que tange ao padrão fragmentado/dominante, nada mudou, já que o percentual permanece exatamente o mesmo, de 35%, sendo ainda o mais frequente entre todos. Esse dado corrobora todos os outros analisados até aqui, mostrando que ainda existe um forte componente de oligarquização do poder político, principalmente nas regiões Nordeste e Centro-Oeste.

Por outro lado, chama atenção o grande crescimento do padrão fragmentado/compartilhado, uma vez que este aumentou 15 pontos percentuais em relação a 98. Além da maior capilaridade já referida anteriormente, isso se deve provavelmente às mudanças observadas no processo político ao longo desses vinte anos, desde a um aumento no número de partidos quanto a evolução das regras eleitoras e dos meios de comunicação e informação.

De forma geral, o que se observa, portanto, é uma fragmentação cada vez maior dos votos entregues aos deputados eleitos, o que indica, portanto, uma redução da distritalização do sistema eleitoral brasileiro, contrariando as previsões realizadas por diversos estudiosos.

## **5 Conclusão**

A proposta do presente artigo foi analisar o resultado das eleições de 2018 para deputado federal, no contexto da geografia do voto. Essa análise se mostrou bastante útil na aplicação de conceitos teóricos importantes no campo da ciência política, além de permitir a identificação de determinados padrões e singularidades observadas no contexto político brasileiro.

Ao se analisar o padrão de votação obtida pelos deputados eleitos e sua classificação segundo as quatro categorias teóricas - concentrado/dominante, concentrado/compartilhado, fragmentado/dominante e fragmentado/compartilhado - verificou-se que existe uma grande

variação na distribuição de frequências dos padrões em todo o país, tanto do ponto de vista estadual quanto regional.

Cada região mostrou um comportamento bem definido: o Norte, concentrado e compartilhado, marcado por uma grande competitividade; o Nordeste, fragmentado e dominante, de característica oligárquica; o Centro-Oeste, de padrão dominante, com uma baixa concorrência e maior caráter distrital; o Sudeste, compartilhado, com o predomínio dos políticos de opinião e de grandes puxadores de voto; e o Sul, fragmentado e compartilhado, de políticos com pautas transversais e universalistas, que interessam a população em geral.

No recorte partidário, foi possível verificar diferentes nuances em relação ao padrão de votação. Na análise dos 30 partidos que obtiveram assento na Câmara, o padrão mais frequente observado em número de partidos foi o fragmentado/dominante, com partidos tradicionais como o MDB, PSDB, PSB e o partidos do chamado “Centrão”. Em segundo lugar, no padrão fragmentado/compartilhado, encontramos os maiores partidos da nova legislatura, PT e PSL, além de partidos de bancada religiosa, como PHS, PRB e DC, ou trabalhista, como Solidariedade e PDT. O terceiro grupo, de caráter concentrado/compartilhado, é formado por partidos dos grandes centros urbanos, como PCdoB, PSOL, PV e PPS, e os recém criados PROS e NOVO. O último grupo, concentrado e dominante, só foi mais frequente em partidos nanicos, como REDE, PMN, Avante, PRP.

Na análise final, comparou-se os dados totalizados nacionalmente com os levantados por Carvalho há duas décadas, e pode ser notar que o padrão de votação vem se tornando cada vez mais fragmentado e menos concentrado. Isso indica uma diminuição da distritalização do Brasil, na contramão do que afirmavam os primeiros estudos sobre o sistema eleitoral brasileiro.

Por outro lado, ainda é notada uma grande presença de deputados que dominam suas bases eleitorais, uma vez que os padrões concentrado-dominante e fragmentado-dominante representam 45% do total de eleitos. Esse tipo de votação, na ótica distributivista, é justamente a que estimularia nesses representantes, “a lógica do particularismo e a ênfase na perseguição de políticas com custos difusos e benefícios concentrados” (CARVALHO, 2003, p. 106).

Por fim, deixa-se como sugestão de pesquisa, a investigação de outras variáveis como produção legislativa, emendas orçamentárias, votações nominais, discursos, questionários, e outras, de forma a analisar o comportamento parlamentar de cada padrão geográfico, a fim de verificar se persistem, nos dias atuais, as relações encontradas na literatura.

## Referências

- AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Repositório de dados eleitorais**, 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1>. Acesso em: 25 abr. 2021.

BORGES, A.; PAULA, C.; SILVA, A. N. Eleições legislativas e geografia do voto em contexto de preponderância do Executivo. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 24, nº 58, p. 31-58, 2016. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782016000200031&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000200031&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 25 abr. 2021.

CARVALHO, N. R. **Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

DIAS, J. L. M. Legislação Eleitoral e Padrões de Competição Político Partidária, in O.B. Lima Jr. (org.) **Sistema Eleitoral: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro, Rio Fundo Ed, pp. 65-95, 1991.

FLEISCHER, D. V. Concentração e Dispersão Eleitoral; Um Estudo da Distribuição Geográfica do Voto em Minas Gerais (1966-1974). **Revista de Ciência Política**. Curitiba, v. 19, n. 3, p. 15-36, 1976.

HALL, P.A.; TAYLOR, R.C.R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**. São Paulo, n. 58, p.193-223, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2021.

INDJAIAN, M. L. **Análise preliminar da bancada federal paulista eleita pelo MDB em 1978**. São Paulo, Relatório parcial de pesquisa apresentado à FAPESP, 1981.

LEMONS, L. B. de S. O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 561-630, 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582001000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000300004&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 25 abr. 2021.

MARTINS, C.E. A Reforma do Sistema Eleitoral, **DADOS**, Rio de Janeiro, v.26, n. 2, p.141-153, 1983.

MAYHEW, D. R. **Congress: the electoral connection**. New Haven: Yale University Press, 1974.

MONTEIRO, J.M.; JÚNIOR, E. M. A Representação de quem? Partidos e oligarquias no Nordeste. **Revista NEP - Núcleo de Estudos Paranaenses da UFPR**, Curitiba, v. 5, nº 2, 2019. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/nep/article/view/70862/40025>. Acesso em: 08 set. 2021.

SANTOS, D. A. Geografia do voto: breves apontamentos. **I Seminário Internacional de Ciência Política: estado e democracia em mudança no século XXI**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, set. 2015. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/DiegoSantos.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2021.

Artigo submetido em: 2021-06-25

Artigo reapresentado em: 2021-10-12

Artigo aceito em: 2021-10-15



## UNIÃO À DIREITA: A ALIANÇA ENTRE MBL E PATRIOTA NAS ELEIÇÕES DE 2020

### UNION TO THE RIGHT: THE ALLIANCE BETWEEN MBL AND PATRIOTA IN THE 2020 ELECTIONS

### UNIÓN A LA DERECHA: LA ALIANZA ENTRE MBL Y PATRIOTA EN LAS ELECCIONES DE 2020

Victor Finkler Lachowski<sup>1</sup>

**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 prospections.

**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 quanto 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; Movimento social; *Think tanks*; Neoliberalismo; Conservadorismo.

---

<sup>1</sup> Graduando em Publicidade & Propaganda na Universidade Federal do Paraná (UFPR). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2607-4756> E-mail: [victorlachowski@hotmail.com](mailto:victorlachowski@hotmail.com)

## 1 Introdução

Organizações da sociedade civil estão cada vez mais presentes nos rumos dos cenários políticos regionais e nacionais. Exemplos dessas organizações são os movimentos sociais: grupos que buscam mudanças nas instituições através de pautas políticas e intervenções na sociedade. Movimentos desse tipo podem ter diversas ideologias políticas e defender os mais amplos valores, inclusive tendências regressivas e reacionárias, com influências do neoliberalismo e conservadorismo, e podem atacar a democracia e suas instituições. Há um choque ideológico entre esses grupos, representado pelo apoio/promovem o livre mercado, o fim da intervenção do Estado na economia, a expressão religiosa cristã, liberdades jurídicas individuais e os valores familiares tradicionais, em oposição aos movimentos em defesa ao direito ao aborto (pró-escolha), legalização ou regulamentação das drogas e manutenção da idade mínima vigente maioria penal (BARBOSA, 2015).

Dando suporte superestrutural a organizações reacionárias se encontram os *think tanks* conservadores (contrapostos aos *think tanks* progressistas), instituições de pesquisa e ativismo político, voltadas a influenciar instâncias governamentais e a opinião pública para adoção de determinadas políticas públicas. São mantidos através do financiamento de corporações, empresários, políticos, partidos, entre outros grupos com interesses políticos (ROCHA, 2015), e aproximadamente dois terços dessas instituições defendem valores e ideais conservadores (SILVA, 2018).

Assim, intervêm em vários campos da sociedade, como cultura, religião, economia, direitos civis, entre todos. Essas organizações exercem influência internacional e possuem cada vez mais poder retórico em debates nas mídias, com o uso planejado de ferramentas de comunicação do jornalismo, propaganda, relações públicas, com as quais publicizam ações (orquestradas) para angariar o apoio da opinião pública (BARBOSA, 2015).

Apesar de se apresentarem como autônomas, essas estruturas organizacionais conservadoras são extensões que atuam em favor das elites econômicas, na condução de um ambiente favorável aos ideais neoliberais. Espalhadas pelo mundo todo, inclusive com grande presença no Brasil, um dos focos dos *think tanks* conservadores no país foi a consolidação de uma juventude neoliberal e conservadora na internet, através de fóruns, blogs, perfis e mídias sociais financiados por esses (SANTOS; CHAGAS, 2018). O Movimento Brasil Livre (MBL) surge como um dos exemplos desse conjunto de atores sociais que atuam fortemente no ambiente digital, de modo consonante ao ideário conservador apregoador por *think tanks* (nacionais e internacionais).

O MBL é um movimento social e político criado em 2013 e oficializado em 2014, como extensão do *think tank* brasileiro *Estudantes Pela Liberdade*, braço brasileiro do internacional *Students for Liberty*, financiado pelo meta *think tank* *Atlas Network* (AMARAL, 2015).

Através de diversas estratégias, estes tipos de *think tanks* atuam como braços de

relações públicas, promovendo a ideologia de seus financiadores na mídia, se apresentando como instituições independentes e com opiniões “neutras”. O posicionamento supostamente “isento” é uma estratégia para adquirir credibilidade, assim se mostram como alternativas técnicas e apartidárias para elaborar e implementar propostas de políticas públicas. Essas organizações funcionam como “vendedoras de ideias”, e utilizam a mídia e o ativismo político como vitrines para suas ideologias e a de seus financiadores, nem sempre vinculados de modo transparente (SILVA, 2018).

Em consequência (também) de organizações como essas, instituições políticas tradicionais tendem a perder confiança e aderência do público, como é o caso dos partidos políticos. Uma pesquisa do DataFolha de 2019 mostrou que apenas 4% dos brasileiros confiam muito em partidos, enquanto 36% confiam um pouco e 58% não confiam, sendo a instituição com maior índice de desconfiança entre os entrevistados (DATAFOLHA, 2019).

Com a rejeição crescente aos partidos políticos, algumas siglas utilizaram ferramentas de marketing para minimizar a rejeição e resgatar a confiança do eleitorado. O Partido Ecológico Nacional (PEN), fundado em 2012, foi uma delas.

Inicialmente se posicionando como partido de centro (GUERLEND, 2012), foi redirecionando suas propostas à direita do espectro político, por conta de diálogos com políticos com esse alinhamento, como Jair Bolsonaro, em 2017 (VENTURINI, 2017). Para adaptar o partido a esses discursos ideológicos, e se afastar da percepção tradicional de partido, o PEN realizou um *rebranding* total, que será detalhado adiante, modificando suas missões, visões e valores, sua identidade visual, além de realizar um *renaming*, passando a se chamar Patriota.

Tanto MBL quanto Patriota representam a *reemergência da direita política nacional*, de Miguel (2018), que corresponde à "visibilidade e relevância crescentes de grupos que assumem sem rodeios um discurso conservador ou reacionário" (p. 17). Segundo o autor, essa onda direitista conservadora foi crescendo ao longo dos governos do PT, até seus pontos de manifestações públicas com amplo apoio popular de 2013 até 2016. Os grupos desse momento reacionário se posicionam em três vertentes principais: libertarianismo, fundamentalismo religioso e reciclagem do anticomunismo. Libertarianismo quando utilizam a Escola Austríaca de Economia como referencial para suas visões econômicas libertárias, pautadas no Estado mínimo e livre mercado. Fundamentalismo religioso é identificado como: a defesa de políticas sociais ou de saúde pública, como a visão antiaborto; Econômicos, como contra Bolsa Família, contra leis de fomento à cultura, etc. Por fim, o anticomunismo como atualização do pregado durante a Guerra Fria, com a ameaça onipresente dos soviéticos ganhando nova roupagem com o bolivarianismo venezuelano no Brasil e América Latina e pautas progressistas contemporâneas, que representam perigo aos seus valores e conceitos culturais (família, moralidade, religião).

As principais atuações do MBL se dão no libertarianismo e no anticomunismo, e do

Patriota no fundamentalismo religioso e libertarianismo. Ambas as organizações atuam dentro das três vertentes que caracterizam os valores conservadores associados ao espectro político da direita política nacional (MIGUEL, 2018).

O Movimento Brasil Livre ganhou notoriedade com as manifestações de 2013, e posteriormente por sua comunicação nas mídias sociais, utilizando *memes* e outros tipos de postagens com teor humorístico. Isso para atacar adversários políticos e defender seus ideais de direita, com ênfase num forte discurso antipolítico, contra a “velha forma” de se fazer política, para o MBL, essa consisti no fisiologismo, práticas favoráveis a interesses pessoais ou partidários, e no patrimonialismo, afinamento dos limites entre o público e o privado. Contudo, ao longo dos anos, o MBL se converteu num ator político convencional, com o lançamento de candidaturas ao Congresso Nacional, Câmaras Estaduais, Prefeituras e Câmaras Municipais como forma de disseminar seus valores ideológicos e propostas de políticas públicas em todo o país. Isso significa a participação, cada vez mais expressiva, de membros nas corridas eleitorais nos âmbitos municipais, estaduais ou federal.

Já o Patriota, quando ainda era PEN, tendo em sua base políticos já membros do PEN que integravam a Frente Parlamentar Evangélica, tentou durante anos atrair Marina Silva para ser candidata pela sigla, através de posicionamentos, discursos e propostas voltadas para questões ambientais. Depois de alguns anos e negativas, o partido decidiu focar seus esforços em atrair políticos conservadores de direita e, assim, se beneficiar da reemergência da direita brasileira. Jair Bolsonaro chegou a quase ir para o partido em setembro de 2017, quando o partido decidiu reposicionar sua marca e nome, elegendo Patriota a alternativa vencedora. O *rebranding* atraiu novos nomes políticos e novos eleitores, Cabo Daciolo recebeu atenção pelos discursos religiosos inflamados de anticomunismo nas eleições presidenciais de 2018, e partido foi de 71.696 filiados (setembro de 2017) para 337.084 (janeiro de 2021) (XAVIER, 2017; CORRÊA, 2021).

A mais recente estratégia política de MBL e Patriota, para adquirirem estrutura e influência nos espaços políticos e influência no eleitorado, foi uma aliança entre ambos para as eleições municipais de 2020. Como hipótese isso pode representar uma inversão de papéis e uma sinergia propícia para os interesses de ambas as partes: o partido deseja se apresentar como movimento, e o movimento deseja ter a organização de um partido. Lançamento de candidatos do Patriota que são membros do MBL, cargos da sigla para lideranças do movimento, e o uso estratégias de campanha baratas e voltadas para públicos mais jovens, esses são alguns dos resultados a serem detalhados nesta pesquisa.

## 2 Metodologia

Esta pesquisa exploratória utiliza análise documental e revisão bibliográfica para narrar a trajetória histórica destas duas organizações que se alinharam pragmaticamente numa atuação política simbiótica, simbolizando o movimento crescente de esvaziamento dos partidos e a robustecimento dos movimentos civis na sociedade civil (AZEVEDO JUNIOR; CALDAS, 2017), e compreender a integração ideológica destes atores políticos. Com o estudo do MBL e Patriota, assim como fenômenos que os cercam, como *think tanks*, *rebranding* partidário, resultados eleitorais, entre outros. Para isso se vale de uma revisão bibliográfica, entendida por Bittencourt e Mendes (2010) como uma forma de englobar materiais já publicados sobre os objetos, e aportar metodologias, perspectivas e percepções de autores que contribuíram com seus estudos sobre os temas e observações de conceitos que perpassam esses.

Na perspectiva desses autores, para a análise documental são utilizadas fontes de cunhos jornalísticos veiculadas em grandes meios de comunicação, principalmente portais de notícias. As fontes jornalísticas são compreendidas como relevantes pelas informações para demandas específicas e como documentos históricos. Isso é essencial para o presente artigo, que busca construir uma narrativa histórica sobre os objetos através de informações e dados. Documentos ligados aos objetos disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral, Patriota e MBL complementam os itens analisados.

A pesquisa se divide em quatro partes. A primeira parte é a que conceitualiza movimento social e as associa como opção estratégica para a atuação de *think tanks* sob a perspectiva proposta por Joaquim Barbosa, Daniel Silva (2018), Lucas Araldi (2017) e Gilmar Oliveira (2017) que definem conceitos e métodos de atuação, complementados pelo viés da insurgência da direita brasileira sob a perspectiva de Luis Miguel (2018).

A segunda parte estrutura as narrativas históricas de cada objeto, começando pelo Movimento Brasil Livre, sua relação com *think tanks* estrangeiros e explicações adicionais dadas por Marina Amaral (2015). Em seguida é a vez do partido Patriota ser apresentado, com seu *rebranding* partidário tendo base nas pesquisas de Aryovaldo Azevedo Junior e Luciana Panke (2017) e Azevedo Junior e Ana Caldas (2017).

A terceira traz as propostas e visões políticas de ambos para serem avaliados no que tange diferentes pautas. Foram referenciados com Ludwig von Mises (2009), por este ser leitura obrigatória para membros do MBL, além do autor defender diversas pautas adotadas também pelo partido Patriota. Para elaborar uma crítica a esses valores ideológicos foram citados principalmente Noah Chomsky (2004) e Robert McChesney (2004), assim como observações retomando Lucas Araldi (2017) e o conceito de “Direita Transante” empregado por João Santos e Viktor Chagas (2018).

A quarta e última etapa costura o contexto político que levou o partido e o movimento a se aliarem, descreve como ocorreu esse acordo, seus resultados e as expectativas para o futuro,

com projeção de cenários calcada no histórico de relacionamento destas organizações e no contexto político econômico que se desenha.

### **3 Movimentos sociais e think tanks: o MBL**

O modelo dos *think tanks* surgiu para criar um manipulador racional de tomada de decisões políticas, deixando de lado o sentimento partidário para implantar propostas de políticas públicas. Começaram a se proliferar nos EUA e Europa nos anos 70 e no resto do mundo a partir dos anos 90 (SILVA, 2018).

Em 1981, é fundada a *Atlas Economic Research Foundation* (também chamada *Atlas Network*), um *meta think tank* de ideologia neoliberal atuante no mundo inteiro, cujo objetivo é dar aporte financeiro (ARALDI, 2017) e na formação de lideranças de *think tanks* pelo globo. Esse modelo é utilizado ideologicamente para fins neoliberais, para disseminar os ideais de grupos empresariais e defender interesses de grandes empresas e corporações ao redor do mundo (OLIVEIRA, 2017).

Em 2005, foi fundado no Brasil o Estudantes Pela Liberdade (EPL), embaixada brasileira do *Students For Liberty* (SFL). O SFL é um *think tank* financiado pela *Atlas Network*, planejado para engajar estudantes nos ideais neoliberais e no ativismo político destes desde jovens.

Em 2013, os protestos ao redor do país deram margem para o surgimento e/ou desmembramento de grupos ativistas políticos de diferentes espectros políticos. O que começou com a pauta do transporte público organizada pelo Movimento Passe Livre (MPL) se dividiu nas mais diversas pautas e deu o início aos acontecimentos que culminaram em atos pró *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff em 2015 e 2016 (BARBOSA, 2017).

Os membros do Estudantes Pela Liberdade (EPL) eram impedidos pela Legislação da Receita (IRS) de participar das manifestações organizadas pelo MPL, uma vez que organizações americanas são proibidas de doar recursos para atividades políticas. Como a EPL recebe recursos da Atlas e da *Students for Liberty*, os membros podiam participar como pessoas físicas, não como organização, por questões de imposto de renda e regras fiscais nos EUA. A liderança da EPL resolveu lançar o “Movimento Brasil Livre”, ou MBL, como marca para “se vender” nas manifestações. Com o passar dos meses, a marca ganhou relevância e se declarou como movimento político apartidário (AMARAL, 2015).

Os movimentos eram contestados nas manifestações. Por partidos políticos tradicionais, do PSDB ao PT, e pela imprensa tradicional, e mostraram novas forças políticas utilizando as redes sociais para adquirirem relevância e adeptos, além de novas fontes de cobertura dos atos, que começaram a superar as empresas de comunicação tradicionais em visibilidade e relevância. Movimentos como o MBL foram responsáveis pela mudança das pautas nas manifestações, focadas inicialmente no transporte público, começarem a se estender para vários temas políticos

e sociais diferentes, como corrupção, infraestrutura, saúde, educação, etc. (SILVEIRA, 2015).

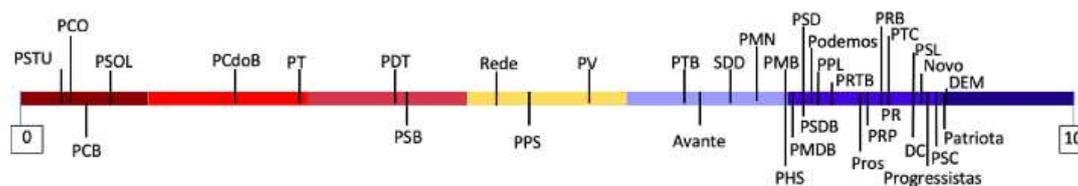
O MBL teve atuação massiva no agendamento e organização dos protestos de 2013, desapareceu por alguns meses, e ressurgiu em 15 de novembro de 2013, em torno da campanha do “Raio Privatizador”, com propostas políticas de privatização de vários serviços públicos, como substituto do “Movimento de Renovação Liberal”, da mesma liderança do MBL (ROCHA, 2018).

Em novembro de 2014, logo após o fim do segundo turno das eleições para presidente do Brasil, o MBL é oficialmente lançado (OLIVEIRA, 2017). Inicialmente, em 2014 e 2015, diziam-se apartidários. Em 2015, quando questionados sobre a intenção de formar um partido político, um dos líderes do movimento, Fábio Ostermann, declarou que “não descartamos essa possibilidade [...] até porque, não existe um partido liberal hoje no Brasil” (ROSSI, 2015), e ressaltou que pretendiam apoiar candidatos, não partidos.

Ao longo de 2015, apesar de criticarem políticos e partidos, principalmente os de esquerda, participaram de atos contra o governo de Dilma Rousseff, estes financiados por partidos como DEM, PSDB, SOLIDARIEDADE e PMDB (LOPES; SEGALLA, 2016). Juntamente com os atos, veio a confirmação das candidaturas de membros, o que fez o movimento mudar seu posicionamento de “apartidário” para “suprapartidário”, ou seja, seus interesses estariam acima de qualquer partido (CARTA CAPITAL, 2016).

Nesse mesmo ano era lançado o “Manual de Instruções para Núcleos Municipais” do MBL, onde o movimento apresenta normas e orientações para filiações, candidaturas e alianças com partidos. O documento apresenta como partidos mais próximos ao movimento o Democratas (DEM), Partido Social Cristão (PSC) e Partido Novo. São considerados partidos “neutros” o PSDB, PMDB, PV, PSC, PRP (atual REPUBLICANOS), PSB, PPS, PTdoB (atual AVANTE) e PRTB. E são considerados partidos antagonistas e proibidos de se filiar o PT, PSOL, PCdoB, PSTU, PCO e REDE (BARBOSA, 2017).

Através dos partidos considerados “apoiáveis” fica nítido o posicionamento do MBL no espectro ideológico como uma força de direita, cujos valores prezam o libertarianismo econômico, o enxugamento do Estado e o favorecimento do empresariado. Isso fica ainda mais visível quando observamos o posicionamento dos partidos na pesquisa realizada pelo Observatório das Eleições, em novembro de 2020 (BOLOGNESI; RIBEIRO; CODATO, 2020):

**Figura 1** – Posição ideológica dos partidos brasileiros**Posição ideológica dos partidos políticos brasileiros**

- Legenda**
- extrema esquerda
  - esquerda
  - centro esquerda
  - centro
  - centro direita
  - direita
  - extrema direita

Fonte: Observatório das Eleições.

Nas eleições municipais de 2016, o MBL lançou 1 candidato a prefeito e 44 a vereança pelo Brasil, os partidos com mais filiados eram o PSDB e o DEM, com dez cada um. Também havia candidatos pelo PP, PSC, Novo, PEN (atual PATRIOTA), PHS (incorporado ao PODEMOS), PMDB, PPS, PRB, PROS, PSB, PTB, PTN, PV e SD (Apêndice 1).

Importante ressaltar que PP, PEN (PATRIOTA), PHS (PODEMOS), PRB, Pros, PTB e PTN (PODEMOS) são identificados como partidos de direita, SD de centro-direita e PV como centro. Todos esses não eram mencionados no Manual do movimento, mas se deduz que esses partidos são considerados “neutros” e aceitáveis para o MBL, já que quase todos são do espectro da direita.

Na primeira eleição do grupo, oito dos 45 candidatos membros foram eleitos: Zé Pocai (PPS); Fernando Holiday (DEM); Ramiro Rosário (PSDB); Filipe Barros (PRB); Leonardo Braga (PSDB); Caroline Gomes (PSDB); Marschelo Meche (PSDB); e Homero Marchese (PV) (CARTA CAPITAL, 2016).

Em 2017, o MBL montou estratégias para lançar mais candidatos a cargos políticos de nível estadual e federal, planejando atrair públicos e membros de partidos que mostram apoio ao grupo (PIAÚÍ, 2017). Em 2018, ano das eleições nacionais, o MBL anunciou colocar 16 coordenadores como candidatos, sendo 8 concorrendo a vagas na Câmara dos Deputados, 7 nas Assembleias Legislativas, e uma candidata a vice-governadora. O PSDB fez aliança nacional com o MBL e recebeu cinco candidaturas, além de candidatos no DEM, PR e PP (que faziam parte da coligação em torno da candidatura de Alckmin); Novo, PMDB, PSC e Pros (unido nacionalmente ao PT) encerram os partidos com membros candidatos do movimento

(BALLOUSSIER, 2018).

Foram eleitos no Senado: Marcos Rogério (DEM-RO) e Eduardo Girão (Pros-CE) (que depõem na CPI da covid). Na Câmara: Kim Kataguirí (DEM-SP), Zé Mario (DEM-GO), Jerônimo Goergen (PP-RS), Arthur do Val (Mamãe Falei) (DEM-SP) e Sóstenes Cavalcante (DEM-RJ) (BOLDRINI, 2018). Ao final, 7 dos 16 candidatos foram eleitos.

Ao curso de sua trajetória histórica, o Movimento Brasil Livre aderiu a “aspectos de textos jornalísticos, imagens e figuras provocando políticos, partidos e simpatizantes ou membros de ideais tidos como de esquerda e a luta simbólica para implantar ideais neoliberais” (ARALDI, 2017, p. 7), utilizou-se da repetição de críticas à esquerda e outros adversários para crescer nas redes sociais e chegar até aos grandes meios de comunicação tradicionais, com entrevistas em portais, TV, rádio e colunas de opinião. Com as eleições municipais e nacionais, conseguiu eleger candidatos para implementar propostas de políticas públicas condizentes com a ideologia do movimento e dos seus *think tanks* financiadores.

#### **4 Do centro à direita: Patriota e seu *rebranding***

Em 9 de agosto de 2011 foi fundado o PEN (Partido Ecológico Nacional), atual Patriota. Sua criação foi aprovada em 19 de julho de 2012. Na época, foi definido por seu presidente, Adilson Barroso, como um partido que “defende várias causas, mas sempre com foco em sustentabilidade” (GUERLEND, 2012). Apesar do caráter ambientalista inicial, o partido é tido como uma extensão política da Assembleia de Deus (SIUDA-AMBROZIAK, 2014), com alguns de seus políticos eleitos sendo membros da congregação e integrando a Frente Parlamentar Evangélica (GRILLO, 2017).

Em 2014, o PEN participou da primeira eleição de sua breve história. Seu foco principal, a sustentabilidade, seria um pretexto para atrair Marina Silva, membra da Assembleia de Deus, a concorrer à presidência, pelo partido, em 2014 (SIUDA-AMBROZIAK, 2014), o que não se concretizou. Como resultado eleitoral, conseguiram seus três primeiros assentos com deputados federais, e 13 com deputados estaduais (GRILLO, 2017).

Dois anos depois, nas eleições municipais de 2016, o PEN, agora mais experiente nas corridas eleitorais, lançou 170 candidatos às prefeituras e 9.832 às Câmaras Municipais. Conseguiu eleger 13 prefeitos e 523 vereadores (TSE, online).

Um ano antes das eleições nacionais de 2018, o Partido Ecológico Nacional, cansado das recusas de Marina Silva, decide convidar o então deputado federal do PSC, Jair Bolsonaro, a ser pré-candidato à presidência para as eleições de 2018. No mesmo dia da confirmação do político para a sigla, o PEN fez uma enquete *online* para seus filiados escolherem o novo nome do partido, a fim de se adaptar ao seu novo membro - contrário a agenda ambiental - (VENTURINI, 2017), e a alternativa PATRIOTA saiu vencedora.

Bolsonaro desistiu de sua ida ao recém-renomeado partido, pois o presidente Adilson

Barroso se recusou a mudar membros da direção da sigla (POMPEU, 2019). Ele optou posteriormente pelo PSL<sup>2</sup>, onde convenceu o presidente deste, Luciano Bivar, a deixar Gustavo Bebianno comandar o partido durante as eleições de 2018.

Esse processo de mudança da marca de partido, de PEN para Patriota, envolve muito mais que o nome. Denominado de *rebranding*, é a mudança cultural de uma marca e seus valores. Um *rebranding* busca alterar o *namings* (nome da marca), seus valores, missão, objetivos, linguagem (escrita, visual, sonora), estratégias de comunicação. Vista como uma solução de marketing, visa estimular o consumidor (eleitor) a comprar (votar/filiar) produtos e serviços (propostas/visão) que lhe proporcionem algum tipo de benefício (AZEVEDO JUNIOR; PANKE, 2017).

Uma das primeiras estratégias adotadas foi o *renaming*, quando uma marca altera seu nome por motivos diversos. No caso do Partido Ecológico Nacional, a remoção da palavra “Partido” foi feita com o objetivo de renovar a marca e evitar o descrédito dos eleitores com a associação a entidades políticas (AZEVEDO JUNIOR; CALDAS, 2017). A retirada de “Ecológico” foi feita para adaptar o novo nome do partido para uma agenda cujo enfoque ambiental é deixado de lado, e “Nacional” é substituído por um sinônimo mais sonoro e impactante. O novo *namings* foi escolhido em uma votação *online* realizada pelo próprio partido, sendo “PATRIOTA” o vencedor entre os filiados. Como complemento, a expressão “Brasil acima de todos” é utilizada como slogan na logomarca do partido (PATRIOTA, 2019).

Percebemos como essa marca partidária deve estar relacionada e transmitir a consistência ideológica, histórico de atuação, credibilidade e qualidade percebida, dialogando com os eleitores existentes e almejados, reforçando seu *share of mind* (lembrança da marca) (AZEVEDO JUNIOR; PANKE, 2017). Sendo tendência internacional para os partidos se mostrarem como “movimentos” e se afastarem da imagem desgastada da política tradicional.

Quanto aos aspectos visuais e sonoros da nova marca, observamos o artigo 4º do estatuto do Patriota (2019), que destaca como “as cores verde, azul, amarelo e branco - as cores da bandeira do Brasil estão presentes em toda a configuração visual da legenda” (p. 2-3), isso é visto na logo e bandeira do partido. Enquanto o hino do partido<sup>3</sup> é inspirado no “DNA” da música brasileira, com ritmo vibrante e cativante. Assim, a nova marca PATRIOTA possui uma linguagem visual, escrita, e até mesmo sonora, inspirada no símbolo nacional máximo - a bandeira - e em uma abordagem chauvinista.

---

<sup>2</sup> O filho mais velho do presidente, senador Flávio Bolsonaro, se filiou ao Patriota-RJ em maio de 2021, e alegou interesse do pai em se juntar de vez à legenda (FERNANDES, 2021).

<sup>3</sup> Hino do Partido Patriota. disponível em <[https://www.youtube.com/watch?v=Di4GL\\_UbIh8](https://www.youtube.com/watch?v=Di4GL_UbIh8)>

**Imagem 1 e 2** – (1) logo do PEN (direita), (2) logo do Patriota (esquerda).



Fonte: imagens extraídas do portal dos partidos.

Com esse *rebranding* partidário, o PATRIOTA começou a desenvolver e reafirmar um discurso moralmente conservador e economicamente liberal, com compromisso na defesa e promoção da economia livre e da propriedade privada, e dos valores conservadores, patrióticos, cristãos (PATRIOTA, 2019).

Já em 2018 o Patriota disputou sua primeira eleição depois da renomeação e incorporação do Partido Republicano Progressista (PRP). Conseguiu eleger 5 deputados federais e 14 deputados estaduais (EBC, 2018). Seu primeiro candidato à presidência, Cabo Daciolo, conseguiu mais de 1,3 milhão de votos, ou 1,26% do total (BRASIL, 2018). E para encerrar sua participação em eleições até o momento, nas municipais de 2020 o partido lançou 13.422 candidatos a vereador e 439 a prefeito, elegendo 704 vereadores e 49 prefeitos (BRASIL, 2018).

O partido, como pudemos observar, substituiu suas prioridades, o que refletiu em sua própria nomenclatura, linguagem, identidade visual e posicionamento. Uma profunda mudança de marca realizada no contexto vivido pelo partido e pelo cenário político nacional, reforçando cada vez mais um nacionalismo focado na segurança nacional, na defesa do livre mercado e da iniciativa privada, estes reforçados pelo projeto de diminuição da interferência e influência do Estado (como será destacado adiante).

## **5 Posicionamentos políticos**

Os *think tanks*, em sua maioria, são pertencentes ao espectro político de direita conservadora/neoliberal, mais especificamente 2/3 deles. Como aponta Rich (2011), isso se dá pelo fato dessas organizações possuírem financiamento ilimitado de grandes grupos empresariais, o que potencializa sua influência em partidos e atores políticos que abracem suas propostas políticas, auxiliando na criação e implementação de políticas públicas com apoio popular, graças às ações de relações públicas e assessoria de imprensa praticadas pelos *think tanks*.

O EPL, e consequentemente sua “extensão” MBL, fazem parte desses *think tanks*

ideológicos de direita. Em ambos, a leitura essencial para membros, apoiadores e entusiastas é a obra “Seis Lições”, de Ludwig von Mises (2009). Sendo um critério para a participação efetiva dentro do MBL que membros e recrutas desenvolvam conhecimentos de doutrina liberal e seus autores (BARBOSA, 2017). O texto de Mises defende uma visão capitalista onde as dinâmicas de compra e venda, oferta e demanda, e produção em massa, regem uma ordem econômica e social justa, desde que sem intervenção estatal, tanto nas questões legais quanto éticas, nas produções e negociações capitalistas (MISES, 2009).

O estatuto do partido Patriota, atualizado pela última vez em 2019, aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, descreve que o partido pode ser caracterizado como um “Partido de Centro” (PATRIOTA, 2019). Essa posição político-partidária implica em um partido que vota por interesses e negociações, dependendo da proposta. Na sua criação, quando ainda era PEN, escolheu ser “isento” durante o governo Dilma, votando conforme cada pauta (GUERLEND, 2012), fez parte do bloco aliado ao governo Temer (VENTURINI, 2017), e durante o primeiro ano da presidência de Jair Bolsonaro foi o 4º partido com maior alinhamento ao governo durante votações, com 93,2% de seus votos sendo favoráveis ao presidente (MAIA; BRANDINO; GOMES, 2019).

No campo econômico, MBL e Patriota defendem “a promoção de economia livre e baseada no direito de propriedade privada” (PATRIOTA, 2019) e, nas suas propostas disponíveis em seu *website*, ressaltam o livre-mercado como responsável pelos últimos 250 anos de avanços na humanidade, ponto também defendido por Mises (2009). Ambos acreditam que a distribuição de bens e serviços é proporcionada de maneira mais eficiente por empreendedores, através do livre-mercado, do que as vias estatais, consideradas burocratizadas e desestimulantes ao mercado. E apoiam o fim de direitos trabalhistas e substituição desses por “acordos bilaterais” entre patrão e funcionário (MBL, 2015). No legislativo, votam a favor das propostas econômicas do governo Bolsonaro, como a reforma da previdência (PODER 360, online).

Uma característica central da ideologia libertária é esta ser um conjunto de políticas e processos que permitem “à um número relativamente pequeno de interesses particulares controlar a maior parte possível da vida social com o objetivo de maximizar seus benefícios individuais” (McCHESNEY *apud* CHOMSKY, 2004, p. 7).

Pensar o individual acima do público é um dos pontos defendidos pelo movimento e pelo partido, como no exemplo do “Estado Mínimo”, ou seja, um estado reduzido e limitado no que tange os assuntos de caráter econômico (OLIVEIRA, 2017).

Se na economia são favoráveis a uma agenda neoliberal e anti intervenção estatal, nas pautas morais vão ao encontro do conservadorismo. O MBL com um discurso punitivista, que defende redução da maioria penal, e desqualificam como “vitimistas” os discursos dos movimentos negros, LGBTs e feministas, com projetos que propõem o fim das cotas raciais em São Paulo e o fim do dia da consciência negra (BETIM, 2019). Enquanto o estatuto do Patriota

esclarece a intenção do partido em promover “valores conservadores, patrióticos, cristãos, respeitando os demais credos” (PATRIOTA, 2019). O website da entidade reforça que é um “partido moralmente conservador, economicamente defensor do livre-mercado e confessionalmente cristão” (PATRIOTA, online).

O partido e o movimento são antiaborto e contra legalização das drogas, contra a “ideologia de gênero” e o “politicamente correto” (ROSSI, 2017). O discurso de respeito à doutrinação cristã destaca que a diversidade de ideias “deve ser contida apenas quando o modo de vida em questão atentar contra a ordem, a paz social, a liberdade, a propriedade e os costumes sociais” (PATRIOTA, online).

A segurança é um tema abordado pelo MBL e central ao Patriota. Os dois são pró-armamentistas e favoráveis à derrubada do estatuto do desarmamento (PATRIOTA, online; e ROSSI, 2017). Porém, o partido incentiva um grande investimento nas forças armadas, tanto no aparelhamento, salários, aumento de contingente. Tais gastos poderiam ser incoerentes ao que é proposto no estado mínimo, no entanto, Mises (2009) atribui que o Estado tem o dever de “proteger as pessoas dentro do país contra as investidas violentas e fraudulentas de bandidos, bem como de defender o país contra inimigos externos. São estas as funções do governo num sistema livre, no sistema da economia de mercado” (p. 45).

Na educação os dois atores políticos se complementam. Enquanto o partido defende a prática do ensino técnico e disciplinas voltadas aos direitos cívicos, o movimento opta pela privatização do sistema público de educação em todos os níveis, com exceção de áreas de risco, onde na visão dele as escolas devem ser militarizadas (MBL, 2015).

As pautas ambientais são tratadas de maneira semelhante pelos dois atores políticos. No caso do partido, o estatuto visa a produção industrial e a preservação de recursos naturais, fauna e flora, e enfatiza que pode ser considerado o “Partido da Sustentabilidade” (PATRIOTA, 2019). Porém, repudiam qualquer solução ambiental que interfira ou busque abolir o livre mercado, e acusam os movimentos ambientalistas de subverterem os “valores do ocidente”, que na visão deles são: soberania nacional e desenvolvimento propagado pela livre iniciativa (PATRIOTA, online). Essa posição é parecida à do MBL, que defende benefícios, como isenções tributárias, diminuição de impostos, como prêmios para empresas que reduzirem seus índices de poluição (MBL, 2015).

Essa transição de pautas dentro do espectro político da direita, indo do libertarianismo econômico até o conservadorismo, é o que Santos e Chagas (2018) denominam de “Direita Transante”, justamente pela característica de aproveitamento desta estratégia, onde esses agentes abraçam causas e retóricas ideológicas específicas justamente quando tais temas estão em vista de debate no cenário nacional.

Ambos se desdobram para conseguir angariar diferentes públicos para seus interesses. O partido possui alguns núcleos, voltados a atingir segmentos variados, sendo eles: Mulher

Patriota, Juventude Patriota e o FEN - Fundação Ecológica Nacional -, este último realiza “formação política através de diversos projetos, dentre eles, cursos regulares, ciclos de estudos, pesquisas e debates, além de criar e aplicar conteúdos e projetos”, não tendo como pauta a ecologia, meio ambiente, sustentabilidade, etc (FEN, online). E o movimento busca formar uma juventude com ideais liberais-conservadores para ganharem espaço em escolas e centros acadêmicos (AMÂNCIO, 2018).

O neoliberalismo do PATRIOTA e MBL age pelos interesses da classe capitalista burguesa, num caráter regressivo, que agrava a desigualdade social, com a retirada de direitos civis, direitos de minorias étnicas e grupos socioeconômicos desfavorecidos (ARALDI, 2017 e BARBOSA, 2017). E esses objetivos são atingidos através de políticas favoráveis à liberalização financeira, que concentram a riqueza em poucas mãos, e atacam os programas sociais (CHOMSKY, 2004).

Eles utilizam uma linguagem que reforça o individualismo presente na ideologia neoliberal. O “LIVRE” do MBL é apenas para o mercado, e não para as liberdades de conquista de espaço e emancipação do indivíduo (OLIVEIRA, 2017), e intensificam a repressão daqueles ainda desprovidos de voz ou em processo de emancipação. Já o PATRIOTA é apenas como artifício estético e de valorização das forças armadas, enquanto a soberania nacional e a máquina pública devem ser desmanteladas em prol do poder privado.

Apesar de todos os posicionamentos conservadores, o partido Patriota e o Movimento Brasil Livre buscam realçar a defesa do regime democrático, do pluripartidarismo e da liberdade de imprensa. Porém, a valorização da democracia e liberdade parecem ficar só no discurso, uma vez que membros do MBL (muitos filiados ao PATRIOTA) realizam ataques a mídia – principalmente de 2013 à 2017 – e promovem a extinção de instituições democráticas e ao direito à liberdade de expressão, além de desacreditar a imprensa, a qual é frequentemente retratada como inimiga e perseguidora do movimento, seus membros e apoiadores, naquilo que Gomes (2016) cunha de “percepção de mídia hostil”.

Para divulgarem suas agendas economicamente neoliberais e moralmente conservadoras, e terem suas propostas e projetos aprovados em espaços políticos, abraçam causas de amplo apoio popular, mesmo que vão de encontro a um conservadorismo que, em teoria (e apenas em teoria), não poderia caminhar junto ao posicionamento ideológico liberal de mercado. E esse comportamento, de transeunte entre pautas, indo do liberalismo ao conservadorismo, os caracteriza no conceito de “direita transante” (SANTOS e CHAGAS, 2018). Esse conceito entende que os discursos dos objetos não focam na ação social coletiva, como movimentos sociais tradicionais, mas apelam para o indivíduo como protagonista político, aos moldes da visão neoliberal. E, ainda que seus discursos pressionem o poder de ação e atuação do Estado, apelam a esse para exigir um papel fiscalizador e regulatório das atitudes de seus adversários políticos, como movimentos, partidos, políticos e personalidades

progressistas/esquerdistas.

## **6 A Relação entre Ambos**

O MBL teve um 2019 turbulento. O primeiro ano da história do movimento com membros exercendo mandatos de nível estadual e federal levou a uma série de contestações e reposicionamentos do grupo.

O primeiro capítulo foi a não adesão do grupo aos protestos pró-governo realizados em 26 de maio de 2019. Kim Kataguirí (DEM) alegou que, mesmo não se arrependendo de ter apoiado Bolsonaro em 2018, as convocações demonizavam a política (BENITES, 2019), e que havia ataques antidemocráticos dentro dos protestos com o qual o grupo não poderia compactuar (PIMENTEL, 2019).

Porém, o movimento convocou manifestações em 30 de junho de 2019, para apoiar Sérgio Moro, a Operação Lava Jato e a Reforma da Previdência. O grupo foi recebido com violência física e xingamentos no Rio de Janeiro e São Paulo, sendo acusados de compactuar com o “Centrão” e a “velha política” (HERDY; CAETANO, 2019).

Isso acontece, pois alguns membros do MBL foram eleitos pelo DEM, partido tradicional onde o movimento lança candidaturas desde 2016. O partido tem políticos de expressão na Câmara e Senado, favorecendo uma escalada política também tradicional, o que deve interessar ao movimento. Nesse cenário, o MBL foca em se concentrar nas suas propostas libertárias, tentando ganhar visibilidade pelas aprovações dessas, se distanciando do seu discurso anterior antipolítica e inimigo do Congresso. Como resultado, o MBL deixa de adotar o tom de ataque e “milícia virtual” utilizado desde seu surgimento. Isso é estratégico para que se pareça menos com um movimento desorganizado (BRUM, 2019).

Ao longo de 2019, o Patriota aproveitou o aumento de cadeiras na Câmara e Senado para votar a favor do governo Bolsonaro em boa parte das oportunidades, com 93,2% dos votos com o governo. Esse posicionamento demonstra que o atual governo possui propostas e perspectivas de interesse do partido (MAIA; BRANDINO; GOMES, 2019).

Em novembro de 2019, Arthur do Val (Mamãe Falei) (DEM-SP), lançou sua pré-candidatura à prefeitura de São Paulo, durante o 5º Congresso Nacional do MBL (LARA, 2019). O deputado foi expulso do Democratas pelo ato, já que o partido declarou apoio prévio ao candidato do PSDB, Bruno Covas, e pelas críticas que vinha fazendo ao então presidente do Senado, Davi Alcolumbre, do próprio DEM (SANZ, 2019).

Quase um ano depois, em setembro de 2020, o Patriota-SP abriu as portas para Mamãe Falei, Fernando Holiday (que também era do DEM) e outros membros do MBL se filiarem e lançarem suas candidaturas pelo partido. A aliança foi formada para aumentar a bancada de vereadores em grandes cidades, sendo o primeiro teste na cidade de São Paulo. O MBL destacou que escolheu o partido por apoiar o não uso de fundo eleitoral e negociação de cargos,

porém exigiu a presidência do diretório municipal do partido em São Paulo, que foi entregue a Renan Battista, um dos primeiros líderes do movimento (PEREIRA, 2020a).

Como resultado dessa aliança, Arthur do Val conseguiu 9,78% dos votos (TSE, 2020) - 5º lugar no 1º turno -, resultado muito maior do que o apontado pelas pesquisas, que indicavam uma média de 4% a 6% dos votos nas semanas antes da eleição (NEXO, 2020) e ultrapassando diversos candidatos tradicionais ou partidos de expressão, como Jilmar Tatto (PT - 8,65%), Joice Hasselmann (PSL - 1,84%) e Levy Fidelix (PRTB - 0,22%). A campanha do candidato Patriota foi marcada pelo uso de redes sociais, pouca estrutura, inúmeros ataques aos adversários, e apenas 16 segundos de tempo na TV e rádio no HGPE (BOTACINI, 2020).

Nessa eleição, 14 membros e coordenadores do movimento foram eleitos: Fernando Holiday (Patriota-SP), Rubinho Nunes (Patriota-SP) e Marlon do Uber (Patriota-SP) como vereadores em São Paulo. Representantes nas Câmaras Municipais de cidades importantes do estado também venceram as eleições, como Paulo Gaspar (NOVO-SP) em Campinas, Lucas Sanches (PP-SP) em Guarulhos, Márcio Colombo (PSDB-SP) em Santo André, Glauco Braido (PSD-SP) em São Bernardo do Campo, Ítalo Moreira (PSC-SP) em Sorocaba, Thomaz Henrique (NOVO-SP) em São José dos Campos e Gabriel Bueno (MDB-SP). Completam a lista: Ramiro Rosário (PSDB-RS), Dhonatan Pagani (PSDB-RO), Adenilson Rocha (PSDB-MT) e Diogo Franco (MDB-RS).

Podemos perceber a relevância alcançada pelo movimento em São Paulo, com 10 de seus 14 vereadores sendo eleitos na unidade federativa, e todos os eleitos na capital sendo do Patriota. Tanto o partido quanto o Movimento Brasil Livre afirmaram que a aliança continuaria para 2022, com o plano de lançar candidatos a senador e a governador de São Paulo. O MBL nega a intenção de formar um partido próprio (PEREIRA, 2020a). Para lideranças do Patriota, a exposição do partido com o movimento representa a iniciativa pró-vida, da família e da iniciativa privada, todas pautas comuns entre ambos, como destacado anteriormente, e que a união foi proveitosa para os dois lados e, enquanto houver respeito ao estatuto do partido, não existe risco de término (PEREIRA, 2020b).

## 7 Considerações finais

Por meio das narrativas históricas descritas nesta pesquisa é possível notar o surgimento dos dois objetos, suas propostas e atuações políticas iniciais, e suas alterações de rumo. No MBL temos uma extensão de *think tank* criado para ação política direta, participando de manifestações ativamente e com o discurso anti políticos indo gradativamente se assemelhar a um partido, e conseguir criar e votar em propostas de políticas públicas, com membros sendo eleitos em diferentes cargos. E no Patriota ocorreu o *rebranding* de um partido sustentável autoproclamado de “centro” para um ator político que busca se distanciar da visão tradicional de partido político, e aproveitou a crescente onda nacionalista de direita para se posicionar como

um agente alinhado a esse discurso neoliberal, com propostas economicamente libertárias e moralmente conservadoras.

Pela descrição e comparação entre ambos é perceptível que eles são identificados como ideologicamente conservadores no que tange os costumes sociais e as visões cristãs, e em questões econômicas, ambientais e de funcionalismo público apoiam a visão de desmantelamento do aparelho público e a realização de privatizações. A intervenção estatal deve se restringir apenas à segurança pública e defesa nacional. Assim, a “direita transante” de ambos vai do espectro liberal em questões econômicas e de liberdade de ação para o mercado, até o conservadorismo em pautas que abordam liberdades individuais e a emancipação de grupos sociais excluídos e historicamente perseguidos, como é o caso das populações negras, mulheres, comunidade LGBTQI+ e as classes de baixo poder econômico em geral.

Fica simples compreender como ambos se aliaram com certa facilidade e rapidez, o que é reforçado com a liberdade que o partido deu ao movimento para se organizar e utilizar a legenda para lançar candidatos. Em troca de cargos de comando, o Movimento Brasil Livre conseguiu a desejada estrutura de partido em São Paulo, e o Patriota realizou mais um passo importante em seu distanciamento das definições de partido tradicional, agora com a adesão de um movimento nacionalmente conhecido.

No entanto, acontecimentos de 2021 acabaram por romper essa aliança. Com a filiação de Flávio Bolsonaro ao Patriota, Fernando Holiday se desfiliou do partido e optou pelo Novo para continuar sua carreira política, Rubinho Nunes foi expulso por criticar a admissão do novo filiado, enquanto Arthur do Val e Renan Battista se mantêm na sigla. O partido cogita receber a filiação de Jair Bolsonaro e de seus familiares e apoiadores, o que seria contrário aos interesses do MBL, que busca fazer oposição à direita do governo.

Assim, por mais positiva que tenham sido os resultados em 2020, a aliança entre Patriota e MBL reflete um oportunismo entre ambos, com uma relação rasa e momentânea que possibilitou o rápido desmantelamento dessa, apesar dos planejamentos para 2022.

### Referências bibliográficas

ARALDI, Lucas. O antipetismo no MBL: um breve resumo. XVIII CONGRESSO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO DA REGIÃO SUL. Caxias do Sul - RS 15 a 7/06/2017. **Anais...** Disponível em <http://portalintercom.org.br/anais/sul2017/resumos/R55-0466-1.pdf>. Acesso em 22 nov. 2020.

AZEVEDO JUNIOR, Aryovaldo de Castro; PANKE, L. Marketing e Política: desenvolvimento de uma metodologia de análise para a construção de marcas de partidos políticos. In: CAMARGO, H. Z. e MANSANO, S. R. V. (Org.). **Natureza, consumo e sociedade**. Goiânia (GO): Editora da UFG, 2017, v. 1, p. 150-170.

AZEVEDO JUNIOR, Aryovaldo de Castro; CALDAS, A. C. **As aparências enganam: o rebranding (?) de partidos políticos**. IX ENCONTRO DE PESQUISA EM COMUNICAÇÃO; VI ENCUESTRO DE LA RED LATINOAMERICANA DE INVESTIGADORES DE

PUBLICIDAD E II CONSUMO SUL; ENCONTRO DE CONSUMO E MODOS DE VIDA DA REGIÃO SUL; Curitiba, 4 a 7 de agosto de 2017. Londrina (PR): Syntagma, 2017. **Anais...** v. 1. p. 350-360.

BARBOSA, Joaquim. Movimento Brasil Livre (MBL) e Estudantes Pela Liberdade (EPL): ativismo político, *think tanks* e protestos da direita no Brasil contemporâneo. 41º ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS). CAXAMBU, 23 a 27 de outubro de 2017. **Anais...** Disponível em <https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/41-encontro-anual-da-anpocs/gt-30/gt11-15/11078-movimento-brasil-livre-mbl-e-estudantes-pela-liberdade-epl-ativismo-politico-think-tanks-e-protestos-da-direita-no-brasil-contemporaneo/file>. Acesso em 21 nov. 2020

BITTENCOURT, Gustavo H. F; MENDES, Andreia R. M. **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. Natal: Editora UnP, 2010.

CHOMSKY, Noam. **O lucro ou as pessoas?** neoliberalismo e ordem global. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

GOMES, Wilson. Por que a mídia é tão parcial e adversária da minha opinião? A hipótese do “hostile media perception”. **Revista Compólitica**, v. 6, n. 1, p. 7-21. 2016.

MCCHESENEY, Robert. Introdução. *In*: CHOMSKY, Noam. **O lucro ou as pessoas?:** neoliberalismo e ordem global. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

MIGUEL, Luis F. A reemergência da direita brasileira. *In*: GALLEGO, Esther Solano (org.). **O ódio como política:** a reinvenção das direitas brasileiras. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 17-27.

MISES, Ludwig von. **As seis lições**. 7ª ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2009.

OLIVEIRA, Gilmar. O globo girando para a direita: o MBL (Movimento Brasil Livre) e as manifestações de protestos de 2015-2016 no Brasil. XXXI CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE SOCIOLOGIA –ALAS. Montevideo, 3 a 8 de dezembro de 2017. **Anais...** Disponível em: [http://alas2017.easyplanners.info/opc/tl/1539\\_gilmar\\_vicente\\_de\\_oliveira.pdf](http://alas2017.easyplanners.info/opc/tl/1539_gilmar_vicente_de_oliveira.pdf). Acessado em 25 jan. 2021.

RICH, Andrew. US think tanks and the intersection of ideology, advocacy, and influence. **Nira Review**, v. 8, n. 1, p. 54-59, 2001.

ROCHA, Camila. O boom das novas direitas: financiamento ou militância?. *In*: GALLEGO, Esther Solano (org.). **O ódio como política:** a reinvenção das direitas brasileiras. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 47-53.

SANTOS, João G. B. e CHAGAS, Viktor. Direita transante: Enquadramentos pessoais e agenda populista liberal do MBL. XXVII ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO (Compós). Belo Horizonte, 05 a 08 de junho, em Belo Horizonte, 2017. **Anais...** Disponível em [http://www.compos.org.br/data/arquivos\\_2018/trabalhos\\_arquivo\\_QEF093XBRQMX9EVXUZ0P\\_27\\_6967\\_26\\_02\\_2018\\_14\\_57\\_41.pdf](http://www.compos.org.br/data/arquivos_2018/trabalhos_arquivo_QEF093XBRQMX9EVXUZ0P_27_6967_26_02_2018_14_57_41.pdf). Acessado em 22 jan. 2021.

SILVA, Daniel. Think tanks ideológicos e a formação da opinião pública: reflexões sobre grupos conservadores, suas redes e os estudos de comunicação. XXVII ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO (Compós). Belo Horizonte, 05 a 08 de junho, em Belo Horizonte, 2017. **Anais...** Belo Horizonte, MG, 2018.

SIUDA-AMBROZIAK, Renata. A religião e política no Brasil contemporâneo—o caso das eleições presidenciais de 2010. **Revista del CESLA**, n. 17, p. 101-115, 2014.

## Referências documentais

AMÂNCIO, Thiago. MBL lança braço para formar jovens liberais e disputar centros acadêmicos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 23 de nov. de 2018. Educação. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2018/11/mb1-lanca-braco-para-formar-jovens-liberais-e-disputar-centros-academicos.shtml>. Acesso em 01 dez. 2020.

AMARAL, Marina. A nova roupagem da direita. **Agência Pública**, 23 de jun. de 2015. Disponível em <https://apublica.org/2015/06/a-nova-roupa-da-direita/>. Acesso em 15 jan. 2021.

BALLOUSSIER, Ana V. Após eleger uma “bancada”, MBL rediscute atuação e cogita partido. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 21 de nov. de 2018. Poder. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/apos-eleger-uma-bancada-mbl-rediscute-atuacao-e-cogita-partido.shtml>. Acesso em 22 nov. 2020.

BENITES, Afonso. Kim Kataguiri: “O governo Bolsonaro é refém de si mesmo”. **El País**, Brasília, 24 de mai. de 2019. Política. Disponível em [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/23/politica/1558642121\\_108264.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/23/politica/1558642121_108264.html). Acesso em 12 nov. 2020.

BETIM, Felipe. Vereador do MBL se inspira nos EUA e engrossa ofensiva para dificultar aborto legal. **El País**, São Paulo, 2 de jul. de 2019. Política. Disponível em [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/06/26/politica/1561577998\\_364180.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/06/26/politica/1561577998_364180.html). Acesso em 29 nov. 2020.

BOLDRINI, Angela. Em sua primeira eleição geral, MBL tenta lançar 16 candidatos por nove partidos. **Folha de São Paulo**, Brasília, 16 de ago. de 2018. Poder. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/em-sua-primeira-eleicao-geral-mbl-tenta-eleger-16-candidatos-por-nove-partidos.shtml>. Acesso em 01 dez. 2020.

BOLOGNESI, B; RIBEIRO, E; e CODATO, A. Esquerda, centro ou direita? Como classificar os partidos no Brasil. **Observatório das Eleições**, 24 nov. 2020. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/colunas/observatorio-das-eleicoes/2020/11/24/esquerda-centro-ou-direita-como-classificar-os-partidos-no-brasil.htm>. Acesso em 01 fev. 2021.

BOTACINI, Guilherme. Covas lidera tempo de propaganda na TV e soma mais que 3 adversários juntos. **UOL**, São Paulo, 6 de out. de 2020. Eleições 2020. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2020/10/06/covas-lidera-tempo-de-propaganda-na-tv.htm>. Acesso em 15 fev. 2021.

BRUM, Eliane. MBL usa o aborto para reposicionar a marca. **El País**, 4 de jul de 2019. Coluna. Disponível em [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/03/opinion/1562163289\\_751812.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/03/opinion/1562163289_751812.html). Acesso em 12 nov. 2020.

CARTA CAPITAL. **MBL elegeu oito de seus 45 candidatos**. São Paulo, 6 de out. de 2016. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/politica/mb1-elegeu-oito-de-seus-45-candidatos>. Acesso em 03 dez. 2020.

CORRÊA, Suzana. Partido Novo teve queda de 15% em filiados; Rede, PSL e PSD deram maior salto percentual. **O Globo**, 4 de jan. de 2021. Brasil. Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/partido-novo-teve-queda-de-15-em-filiados-rede-psl-psd-deram-maior-salto-percentual-24821881>. Acesso em 2 mar. 2021.

DATAFOLHA. Forças Armadas têm maior grau de confiança entre instituições. **Datafolha Instituto de Pesquisas**, São Paulo, 10 de jul. de 2019. Opinião Pública. Disponível em <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2019/07/1988221-forcas-armadas-tem-maior-grau-de-confianca-entre-instituicoes.shtml>. Acesso em 4 fev. 2021.

FEN. **Site FEN: Quem somos**. Disponível em <https://site.fen.org.br/quem-somos/>. Acesso em 11 dez. 2020.

GRILLO, Marco. Possível candidato à Presidência, Bolsonaro acerta filiação ao Partido

Ecológico Nacional. **O Globo**, Rio de Janeiro, 31 de jul. de 2017. Brasil. Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/possivel-candidato-presidencia-bolsonaro-acerta-filiacao-ao-partido-ecologico-nacional-21649114>. Acesso em 27 jan. 2021.

GUERLENDIA, Nádia. TSE aprova a criação do 30º partido político do Brasil, o PEN. **Folha de São Paulo**, Brasília, 19 de out. de 2012. Poder. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2012/06/1107338-tse-aprova-a-criacao-do-30-partido-politico-do-brasil-o-pen.shtml>. Acesso em 12 jan. 2021.

HERDY, T. e CAETANO G. Protesto em SP tem bate-boca entre MBL e Direita-SP. **O Globo**, São Paulo, 30 de jun. de 2019. Brasil. Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/protesto-em-sao-paulo-tem-bate-boca-entre-mbl-direita-sp-23774964>. Acesso em 15 nov. 2020.

LARA, Matheus. Deputado 'radical' é indicado pelo MBL à Prefeitura de SP. **UOL**, São Paulo, 16 de nov. de 2019. Cotidiano. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2019/11/16/deputado-radical-e-indicado-pelo-mbl-a-prefeitura-de-sp.htm>. Acesso em 10 fev. 2021.

LOPES, Pedro; SEGALLA, Vinícius. Áudios mostram que partidos financiaram MBL em atos pró-impeachment. **UOL**, São Paulo, 27 de mai. de 2016. Política. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/05/27/maquina-de-partidos-foi-utilizada-em-atos-pro-impeachment-diz-lider-do-mbl.htm>. Acesso em 17 jan. 2021.

MAIA, G.; BRANDINO, G.; GOMES, L. A proximidade dos partidos com o governo Bolsonaro. **Nexo Jornal**, 01 de nov. de 2019. Gráfico. Disponível em <https://www.nexojornal.com.br/grafico/2019/11/01/A-proximidade-dos-partidos-com-o-governo-Bolsonaro>. Acesso em 24 jan. 2021.

MBL. Propostas aprovadas no primeiro congresso Nacional do Movimento Brasil Livre em novembro de 2015. **Movimento Brasil Livre**, nov. de 2015. Disponível em <https://mbl.org.br/wp-content/uploads/2017/05/propostas-mbl.pdf>. Acesso em 11 dez. 2020.

NEXO. Central de pesquisas 2020: a corrida pelo comando das capitais. **Nexo Jornal**, 23 de out. de 2020. Interativo. Disponível em <https://www.nexojornal.com.br/interativo/2020/10/23/Central-de-Pesquisas-2020-a-corrida-pelo-comando-de-capitais>. Acesso em 2 fev. 2021.

PATRIOTA. Estatuto do partido Patriota. **Tribunal Superior Eleitoral**, 28 de mar. de 2019. Disponível em <https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-patriota-de-7-11-2018-aprovado-em-28-3-2019>. Acesso em 15 nov. 2020.

PATRIOTA. **O Partido**: Proposta Patriota. Disponível em <http://patriota51.org.br/proposta-patriota/>. Acesso em 1 nov. 2020.

PEREIRA, Felipe. MBL planeja lançar candidatos a senador e a governador de São Paulo em 2022. **UOL**, São Paulo, 23 de nov. de 2020a. Eleições 2020. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2020/11/23/mbl-planeja-lancar-candidatos-a-senador-e-a-governador-de-sao-paulo-em-2022.htm>. Acesso em 10 fev. 2021.

PEREIRA, Felipe. Cúpula do MBL em SP escolheu Patriota para lançar candidato à prefeitura. **UOL**, São Paulo, 24 de set. de 2020b. Eleições 2020. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2020/09/24/cupula-do-mbl-em-sp-escolheu-patriota-para-lancar-candidato-a-prefeitura.htm>. Acesso em 11 fev. 2021.

PIMENTEL, Matheus. Quem é quem nas manifestações a favor do governo. **Nexo Jornal**, 25 de mai. de 2019. Expresso. Disponível em <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/05/25/Quem-%C3%A9-quem-nas-manifesta%C3%A7%C3%B5es-a-favor-do-governo>. Acesso em 10 dez. 2020.

PODER 360. Como votou cada partido na reforma da Previdência. **Poder 360**. Gráficos. Disponível em <https://graficos.poder360.com.br/fizc5/1/>. Acesso em 4 fev. 2021.

- POMPEU, Lauriberto. Bolsonaro desiste do Patriota após ter comando partidário negado. **Congresso em foco**. 29 out. 2019. Disponível em <https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/bolsonaro-desiste-do-patriota-apos-ter-comando-partidario-negado/>. Acesso em 20 jun. 2021.
- ROSSI, Marina. Movimento Brasil Livre: “Dilma deve cair até o final do ano”. **El País**, São Paulo, 15 de ago. de 2015. Política. Disponível em [https://brasil.elpais.com/brasil/2015/08/14/politica/1439580832\\_993126.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2015/08/14/politica/1439580832_993126.html). Acesso em 10 nov. 2020.
- ROSSI, Marina. De liberais anticorrupção a guardiões da moral: a metamorfose do MBL. **El País**, São Paulo, 1 de out. 2017. Política. Disponível em [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/26/politica/1506459691\\_598049.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/26/politica/1506459691_598049.html). Acesso em 12 nov. 2020.
- SANZ, Beatriz. Deputado Mamãe Falei é expulso do DEM. **UOL**, São Paulo, 19 de nov. de 2019. Política. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/11/19/deputado-mamae-falei-e-expulso-do-dem.htm>. Acesso em 10 fev. 2021.
- TSE. Divulgação do resultado das eleições. **Tribunal Superior Eleitoral**, out. de 2018. Disponível em <http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html>. Acesso em 30 jan. 2021.
- \_\_\_\_\_. Votação nominal: São Paulo, SP. **Tribunal Superior Eleitoral**, nov. de 2020. Eleição Municipal Ordinária 2020. Disponível em <https://resultados.tse.jus.br/oficial/#/divulga-desktop/votacao-nominal;e=426;cargo=11;uf=sp;mu=71072>. Acesso em 11 dez. 2020.
- \_\_\_\_\_. **Eleições**: estatísticas eleitorais. Disponível em <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em 23 nov. 2020.
- VENTURINI, Lilian. O que é o PEN, partido que quer lançar Bolsonaro à presidência. **Nexo Jornal**, 1 de ago. de 2017. Expresso. Disponível em <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/08/01/O-que-%C3%A9-o-PEN-partido-que-quer-lan%C3%A7ar-Bolsonaro-%C3%A0-Presid%C3%Aancia>. Acesso em 23 jan. 2021.
- XAVIER, Renan Melo. Cortejo a Bolsonaro para corrida ao Planalto tira filiados do PEN. **Poder 360**, 30 de out. de 2017. Eleições. Disponível em <https://www.poder360.com.br/eleicoes/cortejo-a-bolsonaro-para-corrida-ao-planalto-tira-filiados-do-pen/>. Acesso em 29 nov. 2020.

### **Apêndice 1 - Siglas partidárias**

DEM - Democratas

PSC - Partido Social Cristão

NOVO - Partido Novo

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro (atual MDB)

PV - Partido Verde

PRP - Partido Republicano Progressista (atual REPUBLICANOS)

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PPS - Partido Popular Socialista (Atual CIDADANIA)

PTdoB - Partido Trabalhista do Brasil (atual AVANTE)

PRTB - Partido Republicano Trabalhista Brasileiro

PT - Partido dos Trabalhadores

PSOL - Partido Socialismo e Liberdade

PCdoB - Partido Comunista do Brasil

PSTU - Partido Socialista dos Trabalhadores Unidos

PCO - Partido da Causa Operária

REDE - Rede Sustentabilidade

PP - Progressistas

PEN - Partido Ecológico Nacional (atual PATRIOTA)

PHS - Partido Humanista da Solidariedade (incorporado ao PODEMOS)

PRB - Partido Republicano Brasileiro (atual REPUBLICANOS)

Pros - Partido Republicano da Ordem Social

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PTN - Partido Trabalhista Nacional (atual PODEMOS)

SD – Solidariedade

Artigo submetido em: 2021-06-22

Artigo reapresentado em: 2021-08-16

Artigo aceito em: 2021-08-18



## JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: O USO DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE PELOS PARTIDOS POLÍTICOS (2019-2020)

### POLICY JUDICIALIZATION: THE USE OF DIRECT ACTIONS OF UNCONSTITUTIONALITY BY POLITICAL PARTIES (2019-2020)

### JUDICIALIZACIÓN DE POLÍTICAS: EL USO DE ACCIONES DIRECTAS DE INCONSTITUCIONALIDAD POR PARTIDOS POLÍTICOS (2019-2020)

Ronaldo Quintanilha da Silva<sup>1</sup>  
Ronaldo Oliveira de Melo<sup>2</sup>

**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, utilizou-se banco de dados e análise qualitativa-indutiva para interpretação dos dados, possibilitando-nos concluir que a judicialização da política não é só uma segunda 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 and qualitative-inductive analysis were used to interpret the data, allowing us that the judicialization of politics is not only a second alternative, but an immediate way 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 utilizó una base de datos y análisis cualitativo-inductivo para interpretar los datos, lo que nos permite que la

---

<sup>1</sup> Mestre em Poder Legislativo pelo Cefor/CD. Especialista em Orçamento Público pelo ISC/TCU. Graduado em Gestão Pública. E-mail: roquintanilha@gmail.com

<sup>2</sup> Graduando em Direito pela UNB. E-mail: ronaldomelo@aluno.unb.br

judicialización de la política no sea solo una segunda alternativa, sino una vía inmediata en algunos casos.

**Palabras clave:** Poder Legislativo; Congreso Nacional; Supremo Tribunal Federal; Acción Directa de Inconstitucionalidad; Partidos Políticos.

## 1 Introdução

A pesquisa examina o uso pelos partidos políticos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) durante os anos de 2019 e 2020, na busca pela compreensão dos motivos que ensejaram na tomada de decisão de provocação do Supremo Tribunal Federal (STF) por meio da citada ação constitucional de controle concentrado. Nesse contexto, encontra-se a relação entre os poderes da República, em especial o Legislativo e o Judiciário, representados por seus órgãos máximos: Congresso Nacional e STF.

A partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), consubstanciou-se a organização do Estado e o funcionamento dos poderes de forma harmônica e independente entre si, com mecanismos de freios e contrapesos. Sendo assim, para estabelecimento de competências, houve a preocupação de imposição de limites, os quais são fiscalizados de forma mútua, em prol do fortalecimento das instituições, da defesa do estado democrático de direito e dos direitos e garantias individuais. Notadamente, o controle de constitucionalidade emerge como medida que visa garantir a defesa e supremacia das normas constitucionais. Diante disso, o problema de pesquisa gira em torno do uso das ações como estratégia política, ou seja, os partidos não encontram satisfação aos seus pleitos na arena legislativa, por isso recorrem ao Judiciário? Incentivando, assim, a judicialização da política?

O estudo justifica-se por procurar identificar essa estratégia durante o biênio 2019-2020 e compreender os incentivos de se solicitar o pronunciamento da Corte Constitucional. Com o advento da CF/88, o rol de legitimados para apresentação de ações de controle em defesa dos direitos e contra o desrespeito aos princípios consagrados na Constituição e nas leis foi alargado. O art. 103 da CF (BRASIL, 2021a) lista tais instrumentos, dentre eles, destaca-se a ADI, que será objeto de estudo. Com o citado alargamento de legitimados que podem apresentar essas ações, foram incluídos os partidos políticos, que são instituições essenciais para democracia e viabilizam o pluralismo político.

Assim, a questão da invasão de competência constitucional e da hipertrofia do Poder Judiciário – incentivada e aceita em sociedades como a americana com o *judicial review*, tem reflexos no estado constitucional brasileiro nos últimos anos. Com efeito, não são poucos os cientistas políticos e estudiosos do campo jurídico que se dedicam a entender melhor esses aspectos e propor encaminhamentos, aperfeiçoamentos ou tão-somente expor o fenômeno (LEITÃO, 2005).

A hipótese aventada é que a utilização de ADIs manifesta-se como importante estratégia política para retardar ou impedir ou declarar nulidade ou inconstitucionalidade de atos

normativos ou leis emanadas pelo Poder Legislativo, ou nele aprovadas, ante o reconhecimento dos rasos efeitos do uso das vias ordinárias disponíveis aos partidos para impugnar, modificar ou evitar sua aprovação, por intermédio de mecanismos existentes no Poder Legislativo, seja pela insuficiência de apoio entre os pares ou pelo resultado pouco efetividade em seu uso.

O objetivo principal consiste no exame da aplicação pelos partidos políticos das ADIs. Em complemento, será possível identificar se há diferenças entre o posicionamento do partido em relação aos temas que tramitam e são aprovados nas Casas e o uso da referida ação de controle concentrado, visando entender os motivos estratégicos que os levam a busca pela via judicial.

O artigo está dividido nesta introdução, depois, no capítulo desenvolvimento, onde se expôs as bases teóricas sobre as quais repousam a discussão. Na sequência, os dados extraídos e colocados de forma a permitir a interpretação, e, no final, as considerações pertinentes sobre o tema.

## **2 Separação dos Poderes e Controle Concentrado**

### **2.1 Separação dos Poderes e Judicialização da Política**

Na contemporaneidade, percebe-se o crescente número de questões envolvendo o Legislativo sendo encaminhadas ao Judiciário. A título de exemplo, no início de 2019, as eleições para o cargo de presidente do Senado Federal (SF) contaram com a intervenção do STF, sem a qual dificilmente terminariam. Após muita discussão, o plenário do SF decidiu, com cinquenta votos favoráveis, que a votação para a Mesa Diretora da Casa seria aberta, ou seja, sem sigilo do voto. Contudo, os partidos Solidariedade e Movimento Democrático Brasileiro - MDB informaram o descumprimento da decisão formalizada na Suspensão de Segurança nº 5.272 (BRASIL, 2019), quando o presidente da Corte havia suspenso a decisão do ministro que determinava o voto aberto nas eleições da Mesa. A retomada do escrutínio por voto em cédula foi marcada por algo inusitado, surgiram 82 votos, em uma Casa de 81 senadores, assim, a eleição se repetiu.

Se a abertura da Legislatura foi tumultuada, o final do primeiro biênio e os preparativos para novas eleições das mesas das Casas Legislativas também estiveram sob a análise do STF, pois o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB ajuizou a ADI 6524 (BRASIL, 2020), em que pediu ao STF a aplicação da vedação constitucional de reeleição da Mesa da CD e do SF às eleições que ocorram na mesma legislatura ou em diferentes. O entendimento praticado permite eleições para o mesmo cargo da Mesa, desde que seja em legislaturas diferentes. Por sua vez, a eleição dentro da mesma legislatura não deve acontecer para cargos idênticos. Os presidentes do SF e CD só poderiam tentar ocupar a cadeira de presidente mais uma vez com o aval do Supremo, que por seis votos contrários e cinco favoráveis afastou tal possibilidade (BRASIL, 2020).

A separação dos poderes é fruto de uma evolução histórica, política e social. Marcada

por vários anos, movimentos, revoluções e importantes pensadores. Extrapolar os contornos desenhados para os poderes leva ao emprego de freios e contrapesos, um sistema instituído para impedir a predominância de uma função sobre outra. A relação entre os poderes prevê funções típicas e atípicas. Ao Legislativo cabe duas funções típicas: a de legislar e fiscalizar. O Executivo a de administrar e implementar as políticas públicas. O Judiciário a de resolver os conflitos que porventura surgirem na sociedade aplicando a lei ao caso concreto (função jurisdicional).

Nas palavras de Zauli, evolui-se de um isolamento completo para um sistema complexo e interdependente, com funções típicas e atípicas.

Deve-se notar, entretanto, que a evolução da doutrina da separação de poderes do Estado terminou por produzir um resultado significativamente diverso daquele proposto por Montesquieu. Diante da necessidade da criação e manutenção de um certo equilíbrio entre os três poderes, em vez de um equilíbrio natural decorrente de uma rígida e excludente separação de poderes, a resultante foi uma complexa interação entre os órgãos integrantes de cada um dos três poderes na qual cada um dos poderes é chamado a desempenhar funções típicas e atípicas, ocorrendo, portanto, uma interseção entre os três poderes, em vez de uma completa separação de funções excludentes entre os diferentes ramos do Estado (ZAULI, 2010, p. 198).

O princípio da separação dos poderes está sempre em rediscussão e colocado em teste, mas não perde sua aplicação, segundo Lenhard:

Por outro lado, é possível ver a divisão de poderes como um princípio de organização jurídica, onde prevalece em cada órgão o exercício de uma das atividades fundamentais do Estado, garantindo assim uma especificação e distinção mínima de funções, de modo que o princípio rígido e dogmaticamente interpretado perdeu sua funcionalidade, mas não se encontra superado, pois continua presente como técnica de organização de poder (LENHARD, 2006, p. 55).

Assim, o fenômeno da Judicialização da Política precisa ser entendido para que na sequência possamos inserir os dados obtidos e empreender a análise. Nota-se a posição de destaque e cada vez mais participativa da sociedade civil, das minorias políticas a organizações sociais, e, até mesmo de simples cidadãos, no sentido de irem ao Poder Judiciário por não aceitarem determinados comandos legais e ações ou omissões da Administração, não importa se a competência cabe ao Executivo ou ao Legislativo. Dessa forma, o amadurecimento desse processo e a difusão do uso dos mecanismos disponíveis, permitem apontar a judicialização da política (VIANNA, 2003).

Na arquitetura constitucional, as atribuições dos poderes devem ser preservadas ao levar para a decisão do Judiciário matérias de competência do Legislativo, momento em que ocorre a judicialização. Entende-se que ela pode se desenvolver de formas diferentes: o Judiciário exacerbado e de tão fortalecido incorpora atuação de outros poderes ou esses internalizam práticas e modus operandi típicos do Judiciário.

Nesse sentido, Vallinder explica e divide em dois tipos a judicialização, inclusive com exemplos:

A expressão “judicialização da política” ou “politização da justiça” passou a compor o cenário das ciências jurídicas e sociais em diversos países do mundo e “indicam os efeitos da expansão do Poder Judiciário no processo decisório das democracias contemporâneas. Judicializar a política é valer-se de métodos típicos da decisão judicial na resolução de disputas e demandas nas arenas políticas em dois contextos: a) ampliação das áreas de atuação dos tribunais pela via do Poder de Revisão de ações legislativas e executivas e b) introdução ou expansão de staff judicial ou de procedimentos judiciais no Executivo (como nos contenciosos tributários) e no Legislativo (como é o caso das Comissões Parlamentares de Inquérito) (TATE e VALLINDER, apud LEITÃO, 2005, p. 1).

Segue no mesmo rumo a definição de Zauli (2010, p. 1), a judicialização refere-se “à interferência de decisões judiciais e à introdução de procedimentos de natureza judicial em diversas arenas políticas.” Verbicaro (2008) evidencia várias condições propiciadoras para esse fenômeno, dentre elas, destacam-se: a própria CF/88, com suas normas programáticas e cláusulas indeterminadas, a estrutura tripartite de organização dos poderes do Estado e a ampliação das competências do STF e do rol de legitimados para propor ADI. E a autora define a judicialização da política como uma expansão da participação do Judiciário, “judicialização da política surge em um contexto de maior inserção quantitativa e qualitativa do Poder Judiciário na arena política” (VERBICARO, 2008, p. 391).

Enfim, os conflitos em torno de interpretação e aplicação de regras acabam não sendo resolvidos no âmbito do Parlamento, sendo conduzidos à esfera judicial. Surge desse processo, uma série de questões relevantes, como a destacada judicialização da política e suas causas, além de desdobramentos muito interessantes no Congresso Nacional, inclusive quanto a mudanças institucionais (SILVA, 2020, p. 62).

Portanto, o entendimento da relação entre os poderes e do conceito de judicialização permite avançar para a dinâmica do desencadeamento do processo legislativo ao controle constitucional e os legitimados capazes de fazer uso das ações.

## **2.2 Processo Legislativo e a recorribilidade judicial no STF pelos partidos políticos em sede de ADI**

A instrumentalidade que condiciona ou viabiliza o exercício das atividades parlamentares e do Poder Legislativo, está sedimentada no conjunto de instrumentos e procedimentos a que atribuímos o nome de Processo Legislativo. Tal roupagem, inicialmente e, de maneira basilar contida na Constituição Federal de 1988, perfaz-se num conjunto complexo de normas editadas e ordenadas, de maneira interna e regulamentada pelo Congresso Nacional por intermédio de seus Regimentos Internos e suas Resoluções, com força de lei primária, concretizando a função legislativa do Estado (BENETON, 2020).

O mesmo autor destaca que a proximidade entre o processo legislativo e os partidos políticos é como o encontro das águas entre as fases deste, estando alguns em participação majoritária, outros minoritária, uma vez que a intensidade é definida de acordo com as agremiações, blocos e lideranças, e dentre outros fatores. Esta participação, seja em Comissões, Plenário ou deliberações em geral, perfazem e se entrelaçam nas fases diversas que o compõem, tal qual, iniciativa, debates ou discussões em comissões, audiências públicas, votações e aprovações (BENETON, 2020).

É neste percurso procedimental que estão reverberadas as implicações concernentes à participação efetiva ou inefetiva pelos representantes eleitos. Os acordos interpartidários e intrapartidários privilegiam e assumem características que atenuam as prerrogativas de determinadas pautas de apoio minoritário e enfraquecem os instrumentos existentes à disposição para oposição destes, bem como impõe obstáculos decisórios internos à votações e proposição de emendas quando tramitados em regime de urgência, além de oportunizar o surgimento de dificuldades em obter votos favoráveis em matérias sensíveis aos seus interesses (CASTRO, 2017).

Como forma de reversão de derrotas na arena política, é natural a tentativa de se impedir ou mitigar a potencial força executória ou a efetividade dos dispositivos contidos na norma impugnada, uma vez que, se dada a incapacidade dos instrumentos procedimentais para estas mesmas ações no campo das discussões internas, resta o controle judicial como forma de modulação ou adequação constitucional e, em último caso, em se tratando de derrota nesta instância judicial, o ganho reside na ampliação das discussões em âmbito nacional, por intermédio da consequente midiatização do tema em debate no judiciário (ARAÚJO, 2021).

O processo legislativo se apresenta como a principal atividade do Poder Legislativo. Aos integrantes do Parlamento, escolhidos pelo voto, cabe buscar resolver os conflitos surgidos no âmbito da sociedade. No Brasil, a construção de uma lei passa pelas regras constitucionais e regimentais, as quais estabelecem o papel dos partidos e seus integrantes, bem como o funcionamento da Casa Legislativa. Em muitas situações, as votações não encontram consensos e a maioria sai vitoriosa, assim, resta aos que não foram atendidos em seus pleitos outro caminho.

Notadamente, para que seja efetiva a recorribilidade destes partidos ao judiciário aos seus intentos, a declaração de inconstitucionalidade, seja de lei ou ato normativo, importante é a escolha de via adequada para a confrontação. Conforme as correntes doutrinárias majoritárias, existem duas vias possíveis: o controle difuso e o controle concentrado.

Moraes (2018) explica da seguinte forma:

O **controle difuso** caracteriza-se, principalmente, pelo fato de ser exercitável somente perante um caso concreto a ser decidido pelo Poder Judiciário [...].  
O **controle concentrado** ou abstrato de constitucionalidade [...] por meio

desse controle, procura-se obter a declaração de inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo em tese, independentemente da existência de um caso concreto, visando-se à obtenção da invalidação da lei (MORAES, 2018, p. 776 – 790, grifo nosso).

Impetradas pelos sujeitos ativos e legitimados, dentre eles os partidos políticos com representação no Congresso, cerne de nosso estudo, constituindo-se como instrumento pertencente ao controle concentrado, via adequada para questionamentos nos quais se apresenta, as ADIs prestam à finalidade de expurgar do ordenamento jurídico lei ou ato normativo que se revele incompatível com a ordem constitucional vigente. Competência e foro exclusivo do STF, assumindo este a função de legislador negativo, são impulsionadas às mais variadas questões por partidos políticos, sob interesses diversos, tendo a ADI como principal via eleita.

Uma assertiva, desde já pode ser feita, a partir dos dados de quase duas décadas de estudos sobre estas ações, é a de que elas estão definitivamente inseridas no cenário da moderna democracia brasileira, afirmando ano após ano, em sucessivos e diferentes governos, a sua presença institucional. No início deste capítulo, mencionamos duas ocasiões de temas levados ao STF, seno que um foi tratado no âmbito de ADI. De fato, consistem em escoadouro de conflitos entre sociedade e Estado, dos que nascem no próprio interior da administração pública e fora dela, se tornaram indispensáveis para o funcionamento do sistema político e judiciário (VIANNA; BURGOS, SALLES, 2007).

Majoritária, os partidos políticos possuem papel expressivo e atuante frente aos processos em trâmite ou aguardando desfecho no STF, em se tratando da impugnação de lei ou ato normativo aprovado ou originado do Congresso Nacional e, em grande parte, a judicialização torna-se fruto de perdas exaustivas no debate interno. Sua legitimidade ativa e universal frente às ações de controle como as ADIs, abre um leque sem precedentes de atuação judicial perante a Corte, uma vez que não precisam comprovar pertinência temática para ajuizamento das referidas ações, o que lhes permite recorrer à revisão abstrata, ainda que tenha apenas um representante no Congresso Nacional (MELO; LIMA; NETO; 2020).

Insta-nos observar este fenômeno de maneira mais acurada e com um olhar mais crítico, a partir de dados completos desses dois anos intensos de uso das ADIs, conforme apresentado depois da explanação sobre a metodologia empregada na pesquisa.

### **3 Metodologia**

A metodologia envolveu duas fases: 1<sup>a</sup>) planejamento e construção da base de dados; 2<sup>a</sup>) alimentação da base de dados e interpretação. Para tanto, na primeira fase, realizaram-se o levantamento bibliográfico, a delimitação do escopo e a definição dos campos necessários para estruturar os dados. Na fase dois, empregaram-se técnicas quantitativas, para extrair os dados do site do STF (BRASIL, 2021b), fonte primária, e inserir os campos em planilha do excel, contendo, dentre outros, a classe temática, os autores, o dispositivo legal questionado, a decisão

liminar e o acórdão. Nesse caso, aplicou-se técnica qualitativa ao analisar individualmente cada uma das ações, a fim de classificá-las ou encontrar os dados úteis. Ainda na fase dois, com o propósito de interpretar os dados, criaram-se filtros para permitir a construção das tabelas, as quais auxiliaram de forma indutiva a sustentação ou não das formulações postas.

O escopo baseia-se no espaço temporal de dois anos, sendo 2019 o primeiro ano da 56ª Legislatura, formada por 243 deputados estreados e trinta partidos com representação no Congresso Nacional (CÂMARA, 2019). Já 2020 foi o ano marcado pela maior crise sanitária global, em razão do coronavírus. A partir dos dados, construiu-se um banco de dados, contendo 595 ADIs impetradas por diversos legitimados, destas 143 são ações impetradas por partidos políticos. A escolha da ADI ocorreu por ser a mais utilizada e ter firmado sua relevância institucional (VIANNA; BURGOS, SALLES, 2007).

#### 4 ADIs impetradas em 2019 e 2020: Resultados e Discussão

De início, apresenta-se uma visão geral das ações de controle concentrado, para em seguida concentrar o estudo nas ADIs. Desse modo, o site disponibiliza informações de processos de controle concentrado autuados a partir de 2000 somando impressionantes 5.490, divididos em ADI: 4.567, ADPF: 794, ADC: 68 e ADC: 61. Ao se considerar os anos de 2019 e 2020, encontram-se os dados tratados na sequência.

A Tabela 1 contém os processos que deram entrada na Suprema Corte nos dois anos escolhidos para delimitar esta pesquisa. Fica evidente a preferência pela ADI, pois soma mais de 70% das ações de controle concentrado, seguida pela ADPF com 25%. Um dos motivos de ter como foco a análise desse tipo processual foi sua predominância nas ações de controle concentrado, como já explicado anteriormente.

**Tabela 1** – Ações do Controle Concentrado no período de 2019-2020 processos **autuados**

Ano	ADI	ADPF	ADO	ADC	Total
<b>2019</b>	241	82	7	4	334
<b>2020</b>	354	135	8	6	503
<b>Total</b>	595	217	15	10	837

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do site do STF (2021b).

De acordo com a Tabela 2, os processos encerrados no período chegaram a 1.305 e foram autuados durante os anos anteriores. Observa-se que nesse ínterim ocorreu a diminuição do estoque, pois encerraram-se mais ações do que as protocoladas. Incluída nessa contagem encontra-se a ADI 2.238, autuada em 4 de julho de 2000, pelo Partido Comunista do Brasil - PCdoB e Partido dos Trabalhadores - PT, há mais de duas décadas, a ela foram pensadas outras ações e em 23 de setembro de 2020 foi concluído seu julgamento. Em suma, as ações questionavam comandos dispostos na Lei Complementar nº 101, de 2000, muito conhecida pela

sigla LRF, a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000).

**Tabela 2** – Ações do Controle Concentrado no período de 2019-2020 processos encerrados

Ano	ADI	ADPF	ADO	ADC	Total
2019	425	73	5	4	507
2020	650	129	10	9	798
<b>Total</b>	1075	202	15	13	1305

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do site do STF (2021b).

Depois de observar os quantitativos de processos recebidos pelo STF (Tabela 1), cabe voltar a atenção para a outra ponta do processo, quem são os autores, nesse caso, vamos utilizar as 595 ADIs divididas pelos principais responsáveis pelos processos, consoante a Tabela 3.

**Tabela 3** – Distribuição por autores das ADIs no período de 2019-2020

Ano	2019	2020	Total
Associações	85	85	170
PGR	40	104	144
Partidos	48	95	143
Confederações	33	38	71
Governadores	20	22	42
OAB	10	5	15
Presidente	0	4	4
Sindicato	2	1	3
Mesa Legislativo	2	0	2
Outros	1	0	1
<b>Total</b>	241	354	595

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do site do STF (2021b).

Nota: <sup>1</sup> Até 17 de setembro de 2019, a PGR foi ocupada por Raquel Dodge. De 26 de 2019 em diante por Augusto Aras.

Previamente, constata-se que 2019 apresentou média de ADI semelhante aos anos do governo Lula, com um pico em 2003 de 306 ações. Em 2020, alcançou o patamar de 354 não visto nos estudos de Vianna, Burgos e Salles (2007) e Zuccolotto (2016). Outra diferença percebida em relação aos estudos anteriores, que colocava os partidos como quarto postulante em quantidade e com margem maior em relação aos demais, verifica-se que os partidos políticos ocupam o terceiro posto com 143 ADIs, praticamente empatados com a PGR, em segundo lugar. A sociedade civil organizada confirma seu papel de destaque com as associações em primeiro lugar, situação ainda robustecida se for acrescentada dezenas de outros autores: confederações, sindicatos e Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, o que representaria cerca de 40% das ações.

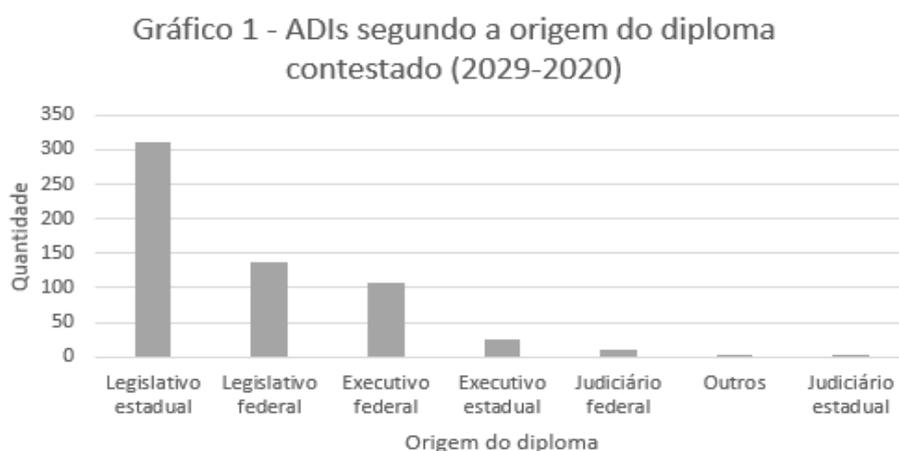
Os partidos, conforme dito, precisam ter a representação no Congresso e o registro na

Justiça eleitoral. De 2019 para 2020, as agremiações quase dobraram o número de ações e juntos com a PGR são os responsáveis pelo aumento de mais de cem ações de 2019 para 2020. Quanto à Procuradoria, cabe destacar a mudança em seu comando, o que pode ter motivado um direcionamento diferente e, por isso, a crescente quantidade de ações. Notou-se uma série de ADIs padronizadas oriundas da PGR enfrentando temas comuns afetos aos estados, a título de exemplo a ADI 6158, que discute o pagamento de honorários aos advogados públicos no estado do Pará (semelhante a esta existem outras dezenove direcionadas a outros estados<sup>3</sup>) e a ADI 6.619, cujo teor envolve o rol de autoridades convocáveis pelos parlamentos, guardando total similitude a outras dezesseis ações, cada uma de um ente subnacional<sup>4</sup>.

O Gráfico 1 apresenta a origem do diploma normativo objeto de contestação da ADI. Os postulantes listados na Tabela 3 impugnaram as mais diversas normas, sendo que as emanadas pelo Legislativo estadual são disparadas as primeiras com mais de 50%. Seguidas pelo Legislativo federal com 23% e logo abaixo, ainda no âmbito federal, o Poder Executivo alcançou 18%. Aliás, essa ordem coincide com a encontrada no estudo de Vianna, Burgos e Salles (2007), inclusive há proximidade dos quantitativos relativos apontados por ele.

Entretanto, entende-se que é possível fazer uma observação quanto à classificação da origem da norma. Não obstante o Legislativo ser o responsável pela elaboração de leis, grande parte do que é aprovado conta com o aval do chefe do Poder Executivo no contexto do presidencialismo de coalizão. Mais à frente será verificado se os partidos de oposição prevalecem em número sobre os demais, comprovando a hipótese da extensão da arena legislativa para a judiciária, ou seja, a judicialização da política.

**Gráfico 1 – ADIs segundo a origem do diploma contestado (2019-2020)**



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do site do STF (2021b).

<sup>3</sup> ADI 6159 a 6171; 6176 a 6178; 6181 a 6183.

<sup>4</sup> ADI 6637 a 6648; 6651 a 6653.

O alto índice de litigância tendo por alvo as normas dos legislativos estaduais pode caracterizar a dificuldade ainda maior de se construir uma base em torno da coalizão local. Além disso, como visto, a PGR direcionou, nos exemplos acima, trinta e seis ADIs discutindo temas muito semelhantes, em um esforço de padronizar regras emitidas pelos legislativos estaduais, com efeito, inflando os números dos diplomas contestados com esta origem. De fato, esse tipo de litigação voltado essencialmente à defesa da ordem racional-legal consubstanciada na Carta Maior, e, como tal, possui afunilamento no STF, não tendo aqui outra solução, pois não é o Poder Legislativo federal competente para regular matéria de jurisdição estadual, assim, o Supremo é chamado para agir na condição de harmonizador da federação ou conselho último de Estado.

Em aprofundado estudo, cujo escopo abrange as ações contra o teor de emendas constitucionais no período de 1988 a 2017, dentre outros importantes apontamentos, Rosa (2020) concluiu que a estratégia de judicializar novidades constitucionais é pouco atraente para a maior parte dos partidos, cerca de 40% dos partidos apresentaram ações no STF. Nesta pesquisa, dez partidos autuaram ADIs visando contestar os termos de emendas constitucionais, em consonância com a porcentagem encontrada para as três décadas pesquisadas.

A fim de possibilitar a comparação com outros períodos, utilizou-se para analisar o campo temático das 143 ações, a mesma tipologia empregada por Vianna, Burgos e Salles (2007), com acréscimo do tema “Coronavírus”. É evidente o uso das ADIs no tema administração pública ao serem somados 2019 e 2020, pois resulta em 38%, menor do que a proporção apontada pelo estudo mencionado de 60%. Tampouco há coincidência na segunda colocação, onde figurava a política tributária (12,6%), que nesses dois anos encontraram-se as normas vinculadas ao “coronavírus”. Já o terceiro lugar está com Regulação da Sociedade Civil (12%).

**Tabela 4** – Temas<sup>1</sup> objeto de ADI no período de 2019-2020

<b>Ano</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Total</b>	
Coronavírus	0	43	43	30%
Administração Pública	21	34	55	38%
Política Social	3	3	6	4%
Regulação Econômica	2	1	3	2%
Política Tributária	3	0	3	2%
Regulação da Sociedade Civil	11	6	17	12%
Competição Política	5	7	12	8%
Relações de Trabalho	3	1	4	3%
Outros	0	0	0	0%
<b>Total</b>	<b>48</b>	<b>95</b>	<b>143</b>	

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do site do STF (2021b).

Nota: <sup>1</sup>Tipologia baseada em Vianna, Burgos e Salles (2007), com inserção do tipo “coronavírus”.

Como era de se esperar ao procurar pelo tema criado especialmente para esta pesquisa:

coronavírus, deparou-se com uma quantidade expressiva em 2020 e claro nenhuma ação em 2019, pois ainda não havia no país tal mazela. Em 2020, somaram-se 43 ações, ou seja, 45%. De modo óbvio, há ações que além da temática coronavírus traziam em seu bojo regras ligadas à administração pública, política tributária etc., todavia não afasta a relevância da preocupação majoritária levada à Corte pelos partidos, do assunto dominante no país.

Ressalta-se o posicionamento dos partidos e suas iniciativas, sobretudo por termos identificado, com base nos dados, que partidos de oposição e aqueles tido como minorias nas Casas, tendem a obter decisões favoráveis e ampla discussão político-jurídica quando da divulgação e julgamento das Ações Diretas. O Partido Democrático Trabalhista - PDT tem se consagrado como o campeão de ações, correspondendo a 23 impetrações (12,6%), seguido de Partido Socialista Brasileiro - PSB (12%), Rede Sustentabilidade (10,9%) Partido dos Trabalhadores - PT (10,4%) e Partido Socialismo e liberdade - PSOL (8,7%), o que correspondem, juntos, a cerca de 54,6% de ADIs protocoladas.

No que tange ao julgamento liminar, chama atenção o fato de valer a pena endereçar as ações ao STF na visão partidária, sendo uma escolha imediata, não apenas uma segunda via. A Tabela 5 expõe a taxa de sucesso das ações, considerando as decisões “Deferida” e “Parcialmente deferida” nos dois anos que alcançaram cerca de 25%. As submetidas ao rito (art. 10 e 12 da Lei 9.868/99) e, portanto, levadas ao plenário, somam mais de sessenta ações. Então, ir ao judiciário garante a avaliação do posicionamento registrado nas ações. Em complemento, é preciso avaliar os acórdãos, ou seja, ADIs com julgamento finalizado.

**Tabela 5 – Julgamento liminar de ADI no período de 2019-2020**

<b>Julgamento Liminar</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Adotado rito do Art. 12, da Lei 9.868/99	16	36
Deferida	8	16
Parcialmente deferida	0	11
Indeferida	0	10
Prejudicada	12	6
Adotado rito do Art. 10, da Lei 9.868/99	9	5
Ação extinta sem resolução de mérito	0	4
Sem pedido cautelar	1	4
Aguardando julgamento	1	1
Apensado para julgamento conjunto	0	1
Negado seguimento	0	1
Não conhecido	1	0
<b>Total</b>	<b>48</b>	<b>95</b>

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do site do STF (2021b).

A Tabela 6 traz justamente a situação das 143 ações impetradas pelas agremiações políticas e situação delas quanto ao julgamento final e decisivo.

**Tabela 6** – Julgamento de ADI no período de 2019-2020

<b>Acórdão</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Aguardando julgamento	28	54
Parcialmente procedente	2	15
Procedente	4	8
Improcedente	1	8
Prejudicada	12	5
Ação extinta sem resolução de mérito	0	3
Negado seguimento	0	2
Acórdão Julgado	0	0
Baixa ao arquivo	0	0
Não conhecido	1	0
<b>Total</b>	<b>48</b>	<b>95</b>

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do site do STF (2021b).

Considerando o *status* “Aguardando julgamento” demonstra não ser no julgamento definitivo o alvo da estratégia partidária, pois somando 2019 e 2020 obtém-se 82 ações (57%) ainda não julgadas nesse intervalo de dois anos. Há ações que levam décadas para serem definitivamente resolvidas, a exemplo da já mencionada ADI 2.238, envolvendo a LRF. Observa-se ainda que, em 2020, as ações “Parcialmente procedentes” aumentaram na mesma proporção que as “Improcedentes”, dentre vários embates. Tudo isso, nos revela um STF protagonista dos embates político-jurídicos e, sobretudo, instituição-caminho para uma terceira via de discussões políticas já enfrentadas nas Casas legislativas, além de sustentáculo da democracia brasileira no exercício de suas competências constitucionais.

## 5 Conclusão

De modo geral, a presente pesquisa e análise leva-nos a concluir que o uso da referida ação de controle concentrado pelos partidos políticos tende a revelar estratégia majoritária da oposição, sobretudo por ser utilizada como meio cujo êxito atinge potenciais significativos, seja por interesses de seus grupos ou pautas, seja como instrumento de judicialização de conflitos políticos, cuja discussão perpassa o momento de construção das normas impugnadas, uma vez que plenamente eficazes e vigentes, critério de submissão da ADI.

Compreende-se, outrossim, que o sistema político brasileiro estabelece instituições de cúpula representando os poderes da República. Tais ações estariam servindo como remédios para problemas não resolvidos no interior do Parlamento? Guiados por essa questão verificaram-se 595 ADIs no período, propostas por diversos atores legitimados. A sociedade civil encabeça a lista, seguida pela Procuradoria e pelos partidos políticos.

No que tange ao alvo das ADIs evidenciou a correspondência com estudos anteriores, os quais colocam o legislativo estadual concentrando mais de 50% das 595 ações. Quanto aos temas, restringindo apenas às propostas pelos partidos políticos, urge ressaltar a presença

maciça de ADIs contendo alguma regra ou matéria ligada ao coronavírus em 2020, com cruzamento de diversas impetrações, objeto recorrente ao momento vivenciado.

Desse modo, a via judicial a que referimos tem sido utilizada como meio mais provável de êxito pelos partidos pequenos ou minorias, sobretudo os que exercem forte oposição às pautas dos blocos de maioria do Congresso e ao Governo, revelados por um alto volume de ações judiciais e um forte movimento em direção ao STF. Percebe-se, além disso, uma litigância proposital, com objetivos específicos, o que garante para eles uma arena favorável para o jogo político, não só quando vencem as ações, mas quando são amplamente discutidas pela sociedade, popularizando suas pautas defendidas.

Desenvolvida em duas vias, de forma direta ou quase imediata, a judicialização da política tem se dado contra atos infralegais, leis infraconstitucionais e medidas provisórias, impulsionada por partidos que se posicionam contrários e não aguardam o processo legislativo ou usam ao mesmo tempo as medidas legislativas. Ou de forma indireta ou mediata socorre-se ao Supremo com intuito de reversão de perdas no Congresso em razão do funcionamento congressual que não favorece o pleito de alguns partidos.

Espera-se com esse estudo contribuir com a discussão sobre os papéis e atribuições das instituições, juntamente com o uso dos instrumentos de controle concentrado. Veja que ao STF são levadas as questões prementes da sociedade e o órgão não está servindo, em primeira análise, de uma extensão da arena legislativa, mas uma verdadeira opção na estratégia dos partidos políticos de combater a atuação legislativa. Nessa linha, como continuidade da pesquisa, vislumbram-se a expansão do escopo e o emprego de outras variáveis na busca da compreensão desse processo político-institucional.

Em suma, dentre as possibilidades e estratégias de provocação da Corte, as ADIs funcionam como importante canal, cuja razoabilidade assenta forte êxito e revelam partidos como importantes protagonistas do processo, seja como promovedores de vetos aos textos desconformes à constituição, seja na equalização de interesses de todos, levando ao Supremo Tribunal Federal, positiva ou negativamente, a judicialização de temas afetos a vida da política e os seus desdobramentos.

## Referências

ARAÚJO, Cláudio Marcelo. Os pequenos partidos políticos como vetores da politização da dogmática jurídica. **Law Review - IDP**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 155-171, 3 mar. 2021. Disponível em: <https://portal.idp.emnuvens.com.br/lawreview/article/view/5390/2080>. Acesso em: 10 mar. 2021.

BENETON, Marco Antonio. Breves Notas Sobre a Participação dos Partidos Políticos no Processo Legislativo. **Revista da Advocacia do Poder Legislativo**, Brasília, v. 1, p. 177-203, 1 nov. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3x3Ykdi>. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021a]. Disponível: <https://bit.ly/2TaVBwA>. Acesso

em: 10 mar. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.524 – Distrito Federal**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, 18 de dezembro de 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/LiminarSS5272.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Suspensão de Segurança nº 5.272 no Mandado de Segurança nº 39.169 – Distrito Federal**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Pesquisa de Jurisprudência, Decisão, 09 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/dias-toffoli-determina-votacao-secreta.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Estatísticas**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2021b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/estatistica/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

CÂMARA tem renovação de quase 50% na nova legislatura. **Agência Câmara Notícias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 23 jan. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2Gve7ck>. Acesso em: 10 mar. 2021.

CASTRO, Leonardo. Representação Política e Processo Legislativo: uma análise da atividade legislativa das minorias sociais no Brasil. *In*: 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política organizado pela associação latino-americana de ciência política (ALACIP). **Anais [...]**. Montevideu, Uruguai, [S. l.], p. 1-29, 28 jul. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3jp7UTW>. Acesso em: 26 jun. 2021.

LEITÃO, Rômulo Guilherme. A Judicialização da Política - O caso de Fortaleza. *In*: XIV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. **Anais [...]**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005. p. 239-240. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/098.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2021.

LENHARD, Vanessa Aparecida. **Judicialização da política e divisão de poderes no Estado Democrático de Direito**: a Jurisdição Constitucional como quarto poder. 2006. 134 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/88770/236136.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 mar. 2021.

MELO, Gabriela; LIMA, Flávia; NETO, José. Partidos Políticos no controle de Constitucionalidade Concentrado: do acesso universal à pertinência temática. **Revista do Curso de Direito da Universidade Estácio de Sá**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 31, p. 42-67, 20 abr. 2020. Disponível em: <http://periodicos.estacio.br/index.php/jurispoiesis/article/viewFile/8163/47966742>. Acesso em: 10 mar. 2021.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

ROSA, Tairone Messias. **Partidos políticos contra emendas constitucionais**: panorama da mobilização do STF no período de 1988-2017. 142 f. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo). Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor); Brasília, 2020. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=9331937#](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=9331937#). Acesso em: 10 mar. 2021.

SILVA, Dhyego Marcus Cruz e. **Mudança institucional no Congresso Nacional**: uma análise a partir da judicialização do veto dos royalties do petróleo. 2020. 204 f. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo). Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor); Brasília, 2020. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=9746746](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=9746746). Acesso em: 10 mar. 2021.

VERBICARO, Loiane Prado. Um estudo sobre as condições facilitadoras da judicialização da política no Brasil. 2008. **Revista Direito GV**. São Paulo, vol. 4, n. 2, pp. 389-406

VIANNA, Luiz Werneck. **A democracia e os Três Poderes no Brasil**. 2003. Ed. UFMG/Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezesete anos de judicialização da política. **Tempo Social**, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 39-85, nov. 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702007000200002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702007000200002&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 10 mar. 2021.

ZAULI, Eduardo Moreira. Judicialização da Política, Poder Judiciário e Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 47, n. 185, p. 7-25, jan./mar. 2010. Acesso em: 10 mar. 2021.

ZUCCOLOTTO, Vinicius Rodrigues. O Congresso Nacional e a Judicialização da Política: o uso das Ações Diretas de Inconstitucionalidade pelos principais partidos de oposição no Brasil. **Caderno Eletrônico de Ciências Sociais**, Vitória, v. 4, n. 1, p. 65-85, 2016.

Artigo submetido: 2021-06-15

Artigo reapresentado em: 2021-06-29

Artigo aceito em: 2021-08-04



## DESIGUALDADE SOCIAL E FINANCIAMENTO DAS ELEIÇÕES NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

### SOCIAL INEQUALITY AND ELECTIONS FINANCE IN BRAZILIAN MUNICIPALITIES

### DESIGUALDAD SOCIAL Y FINANCIAMIENTO DE LAS ELECCIONES EN MUNICIPIOS DE BRASIL

Felipe Roviello<sup>1</sup>  
Maurício Soares Bugarin<sup>2</sup>

**Resumo:** A literatura recente de economia política sugere que alta desigualdade de renda faz com que diferentes classes sociais aumentem suas contribuições para campanhas eleitorais. Este estudo examina o impacto da desigualdade nos custos das eleições municipais no Brasil. Modelos econométricos de efeitos fixos estimados com dados de painel para as eleições municipais brasileiras de 2004 a 2016 confirmam que municípios mais desiguais tendem a apresentar eleições mais caras tanto para campanhas de prefeitos quanto para de vereadores.

**Palavra-chave:** Financiamento de Campanha; Desigualdade de Renda; Lobby; Eleições; Brasil.

**Abstract:** Recent political economy literature suggests that high income inequality causes different social classes to increase their contributions to electoral campaigns. This study examines the impact of inequality on the costs of municipal elections in Brazil. Econometric fixed effects models estimated with panel data for Brazilian municipal elections from 2004 to 2016 confirm that more unequal municipalities tend to have more expensive elections for both mayoral and local representatives.

**Keywords:** Campaign Financing; Income Inequality; Lobby; Elections; Brazil.

**Resumen:** La literatura reciente sobre economía política sugiere que la alta desigualdad de ingresos hace que las diferentes clases sociales aumenten sus contribuciones a las campañas electorales. Este estudio examina el impacto de la desigualdad en los costos de las elecciones municipales en Brasil. Los modelos econométricos de efectos fijos estimados con datos de panel para las elecciones municipales brasileñas de 2004 a 2016 confirman que los municipios más desiguales tienden a tener elecciones más caras tanto para las campañas de alcaldes como de concejales.

**Palabras clave:** Financiamiento de las Campañas Electorales; Desigualdad de Ingresos; Lobby; Brasil.

## 1 Introdução

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<sup>3</sup> voltou a crescer com a queda da

---

<sup>1</sup> Mestrando em economia. Universidade de Brasília. E-mail: feliperoviello@gmail.com. ORCID: 0000-0002-3970-6778

<sup>2</sup> Professor Titular do Departamento de Economia da Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Departamento de Economia. Campus Darcy Ribeiro, Prédio da FACE, Asa Norte, Brasília, DF, CEP 70910-900, Brasil. URL: www.bugarinmauricio.com. E-mail: bugarin.mauricio@gmail.com. ORCID: 0000-0003-1177-7344

<sup>3</sup> O índice de Gini é um coeficiente comumente utilizado para medir desigualdade de renda. O índice varia de 0 a 1, onde 0

renda dos mais pobres e o aumento da renda dos mais ricos a partir do final daquele ano (NERI, 2019). A relação entre desigualdade social e outras variáveis econômicas é objeto de estudo dos economistas ao menos desde a metade do século XX. Kuznets (1955), por exemplo, propôs uma relação de U invertido entre desigualdade e crescimento econômico. Para Kuznets, a desigualdade aumentaria conforme um país se desenvolve e a partir de certo ponto passaria a decrescer.

Contudo, também é possível inverter o pensamento de Kuznets e questionar como a desigualdade afeta o crescimento econômico. Estudos empíricos e teóricos indicam que níveis muito altos de desigualdade tendem a afetar o negativamente crescimento econômico (PERSSON; TABELLINI, 1994; ALESINA; RODRIK, 1994; CINGANO, 2014).

Desigualdade, porém, está relacionada a outros fatores. Engerman e Sokoloff (2002) mostram como a desigualdade pode influenciar a qualidade das instituições. Acemoglu e Robinson (2000), por exemplo, propõe um modelo de economia política ligando desigualdade à participação política, mostrando que a extensão do direito de voto a camadas mais humildes da sociedade na Europa do século XIX estaria na origem da subsequente redução de desigualdade.

O trabalho de Acemoglu e Robinson (2000) chama a atenção para a importância das eleições para o equilíbrio econômico. Contudo, entender o papel da desigualdade social no processo eleitoral não é tão simples como contar votos. O financiamento de eleições e a capacidade de grupos de interesse de formar *lobbies* tem um papel central nos resultados dos pleitos. Baron (1994) e Roemer (2003) são alguns exemplos de estudos em que contribuições de campanha são usadas como uma maneira de atrair votos por meio de campanhas políticas.

No Brasil, as campanhas eleitorais - além de extremamente caras - eram fortemente financiadas até 2016 por pessoas jurídicas, o que desfavorecia uma representação mais igualitária nas instituições democráticas (SAMUELS, 2001). Ademais, Downs (1957) já havia observado que em um mundo com informação imperfeita, *lobbies* tem poder de influência sobre eleitores. Nesse sentido, a desigualdade de renda, e as divergentes preferências por redistribuição de recursos que seu aumento pode causar, ganha importância no contexto do financiamento de campanhas eleitorais. Por outro lado, o país também é uma democracia jovem, o que implica que a confiança no processo eleitoral é fundamental para a manutenção do sistema democrático (MOISÉS, 2010).

Uma literatura mais recente busca entender a relação entre desigualdade de renda e financiamento eleitoral. 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. Isso ocorre porque mais desigualdade implica em diferenças de preferências entre indivíduos de classes sociais diferentes. Por exemplo, ricos tendem a querer governos

---

corresponde à completa igualdade de renda e 1 à completa desigualdade.

enxutos com baixa carga tributária, enquanto pobres preferem maior intervenção do governo com mais gastos sociais, ainda que isso aumente os impostos no país. Portanto, lobistas de uma certa classe, temerosos que uma política muito ruim para eles seja implementada caso o partido representando a outra classe ganhe as eleições, ficam mais dispostos a financiar campanhas eleitorais do partido que os representa, aumentando os gastos eleitorais.

Bugarin (2015) e Bugarin e Tanaka (2018) testam essa hipótese respectivamente para as eleições municipais brasileiras de 2004 e para as eleições da Câmara dos Conselheiros no 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, reforçando que quanto mais desigual uma sociedade é, maior tende a ser o custo per capita das eleições.

No que diz respeito aos estudos que usam dados brasileiros, conforme evidenciado acima, foram usados unicamente a metodologia de *cross-section*, o que deixa em aberto a relação entre desigualdade e custos de campanhas eleitorais ao longo do tempo. A principal questão não respondida é se a propriedade encontrada é uma particularidade das eleições específicas estudadas (de 2004 e de 2018), ou se trata-se de um fato estilizado que se mantém ao longo do tempo. O objetivo deste trabalho é responder essa questão, de forma a preencher essa lacuna na literatura.

Este estudo é, portanto, o primeiro nessa linha de pesquisa a utilizar um painel de dados (de 2004 a 2016) para eleições municipais brasileiras. Os principais resultados confirmam as conclusões dos estudos previamente realizados, e apontam para uma relação positiva entre desigualdade de renda e gastos eleitorais. Ou seja, quanto maior for a desigualdade em um município, maior será o custo (*per-capita*) das campanhas eleitorais. O restante deste estudo é organizado da seguinte maneira: a seção 2 discute brevemente o modelo de economia política que justifica a relação positiva entre desigualdade e financiamento eleitoral. A seção 3 contém a metodologia e a descrição dos modelos econométricos utilizados. As seções 4 e 5 descrevem os dados de painel para as eleições municipais. As seções 6 e 7 apresentam os resultados para as estimações com dados eleitorais de candidatos a prefeitos e vereadores. A seção 8 discute os resultados obtidos e a seção 9 conclui o estudo apresentando algumas implicações de políticas públicas.

## **2 Modelo de competição eleitoral**

O modelo de competição eleitoral entre partidos, lobistas e eleitores em que se baseia este estudo pode ser consultado em Bugarin et al. (2011) e Bugarin (2015). O apêndice A contém uma descrição em detalhes do modelo.

De forma resumida, 2 partidos políticos que representam 2 classes sociais, ricos e pobres, anunciam uma certa quantidade (per capita) de um bem público  $g$  a ser provida caso o partido ganhe as

eleições. Cada partido possui uma provisão preferida de  $g$ , que é a mesma da classe social que ele representa. O modelo assume que os ricos preferem uma provisão de  $g$  menor que os pobres, pois pagam mais por tal bem. Antes das eleições, os partidos anunciam a provisão de  $g$  que pretendem implementar. Inicialmente, os partidos podem anunciar plataformas próximas às preferidas pelas suas respectivas classes, mas existe a possibilidade de ganhar votos da outra classe social ao influenciar eleitores por meio de propaganda política ou ao desviar da plataforma original do partido, caminhando em direção à plataforma do oponente. Em outras palavras, há um *trade-off* entre ideologia e votos. Quanto maior a desigualdade de renda, maior a diferença entre as plataformas preferidas dos partidos, pois maior a diferença na preferência pelo bem público  $g$ .

Lobistas dos dois lados preveem que caso o outro partido vença as eleições, uma política muito diferente da sua ideal poderá ser implementada. Portanto, quanto maior a desigualdade de renda, mais os lobistas estarão dispostos a contribuir com o financiamento de campanhas de seus próprios partidos. Assim, maior desigualdade social implica em mais gastos eleitorais.

### 3 Metodologia

Este estudo utiliza dados de painel para estimar a relação entre desigualdade social e gastos eleitorais nos municípios brasileiros. Todas as estimativas foram feitas com o *software STATA 14*. Aqui, o período é de quatro anos (2004-2016), de forma que há quatro observações para cada município. Painéis permitem eliminar o viés causado por um fator individual não observável invariante no tempo. A correlação de tal fator com as outras variáveis explicativas determina o modelo de painel mais adequado. É possível ignorar a estrutura de painel e estimar o modelo como uma *cross-section (pooled OLS)*. Porém, se o fator for correlacionado com as demais variáveis explicativas, efeitos fixos é o modelo mais adequado. Se não houver correlação entre o fator não observável e as demais variáveis, a escolha costuma ser o modelo de efeitos aleatórios. (PARK, 2011). Todos os modelos apresentados a seguir são variações da seguinte especificação, que é similar a utilizada por Bugarin (2015), que também utilizou um painel para o caso japonês.

$$y_{i,t} = \alpha + \beta Gini_{i,t} + \Gamma_1 CON_{i,t} + \Gamma_2 Y_{i,t} + \mu_i + \epsilon_{i,t}$$

Em que  $y_{i,t}$  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  $\beta$  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  $\Gamma_1$  e  $\Gamma_2$ .  $\mu_i$  é o efeito individual invariante no tempo,  $\alpha$  é a constante e  $\epsilon_{i,t}$  é o termo de erro.

A principal hipótese é:

$$\begin{cases} H_0: \beta > 0 \\ H_1: \beta \leq 0 \end{cases}$$

Onde  $\beta$  é o coeficiente para a variável do índice de Gini.

Para escolher o modelo mais adequado, 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 resultados para tais testes podem ser vistos na tabela 1.

Outra preocupação com os modelos aqui apresentados diz respeito à estimação dos erros padrões. De fato, o teste de Wald para heterocedasticidade (tabela 1) em modelos de efeitos fixos indicou a presença de erros heterocedásticos. Isso não afeta o tamanho dos estimadores, mas tem impacto sobre a variância dos estimadores, o que invalida os testes de hipóteses. Por isso, este estudo clusteriza o termo de erro no nível municipal, o que torna os erros assintoticamente robustos à heterocedasticidade e à correlação serial (WHITE, 1980; ALLERANO, 1987).

**Tabela 1** – P-Valores e estatísticas para os testes de Chow, Breusch-Pagan, Hausman, dummies de ano e Wald

Modelo	Chow		Breusch-Pagan		Hausman		Dummies de Ano		Wald	
	P-Valor	Estatística	P-Valor	Estatística	P-Valor	Estatística	P-Valor	Estatística	P-Valor	Estatística
1	0	2.12	0	1326.65	0	13.55	0	233.30	0	1.7e+08
2	0	2.17	0	1390.06	0	66.22	0	268.11	0	4.5e+07
3	0	1.84	0	625.42	0	13.87	0	437.33	0	1.4E+09
4	0	1.87	0	625.42	0	15.48	0	484.31	0	2.8E+09
5	0	2.43	0	1918.15	0	82.86	0	371.7	0	3.70E+07
6	0	2.43	0	1903.40	0	25.93	0	372.99	0	2.10E+07
7	0	2.50	0	2029.78	0	95.16	0	410.19	0	3.20E+07
8	0	2.28	0	1265.84	0	13.23	0	323.67	0	7.30E+10
9	0	2.53	0	1610.75	0	14.70	0	415.93	0	2.40E+09
10	0	2.30	0	1265.84	0	18.12	0	368.21	0	2.40E+10

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Nota: Os testes para a escolha do melhor modelo de painel utilizados foram os de Chow, Breusch-Pagan e Hausman. As estatísticas e P-Valores são mostrados na tabela 1 são respectivamente, F para o teste de Chow, *chibar2* (*Stata*) para o de Breusch-Pagan e F para Hausman. Em todos os casos, o melhor modelo foi o de efeitos fixos. A tabela também contém um teste F para as dummies de ano e o teste de Wald para heterocedasticidade. Nesse caso a estatística é Chi quadrado

Outro problema potencial diz respeito à normalidade dos erros. Erros não normais não afetam os estimadores de MQO (WILLIAMS *et al.*, 2013), mas afetam os testes de hipóteses. Contudo, o teorema do limite central garante que em amostras grandes os erros são assintoticamente normalmente distribuídos, o que implica que os testes t e F estarão corretos mesmo na presença de erros não normais (ALI; SHARMA, 1996; LUMLEY *et al.*, 2002; KNIEF; FORSTMEIER, 2018).

Multicolinearidade (isto é, correlações muito altas entre variáveis explicativas) também pode estar presente na amostra. Esse é outro problema que não afeta os estimadores, mas infla seus erros padrões, diminuindo a significância estatística das variáveis (ALIN, 2010). Na literatura em econometria há uma discussão sobre o real problema causado pela multicolinearidade. Goldberger (1991), por exemplo, argumenta que pesquisadores não devem se preocupar com multicolinearidade, mas devem ficar atentos às variâncias dos estimadores, que devem ter um tamanho razoável para que as estimativas sejam úteis. Mesmo assim, os VIFs (*variance inflation factors*) são reportados na tabela 10 no Apêndice C. VIFs maiores do que 10 podem representar um problema (JAMES *et al.*, 2013). No caso dos modelos deste estudo, com exceção das interações, os VIFs são menores do que 10 exceto para as variáveis *urbano* e *eleitores*. Como teste de robustez, as regressões sem a variável *urbano* são apresentadas no apêndice C. Os resultados principais permanecem inalterados.

Finalmente, utilizou-se o algoritmo BACON para detecção de outliers (BILLOR *et al.*, 2000). A depender do modelo, 60 a 110 observações podem ser classificadas como outliers, que consistem em capitais e outras grandes cidades. Retirar os outliers da amostra resulta em coeficientes estimados ligeiramente menores, mas não altera as principais conclusões. Contudo, retirá-los pode não ser a melhor opção, pois municípios importantes da amostra são excluídos. Assim, optou-se por apresentar os resultados com a amostra completa.

#### 4 Variáveis Dependentes

Os dados referentes aos gastos eleitorais para eleições municipais foram coletados do site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)<sup>4</sup>. Os registros do TSE contêm dados individuais de despesas e receitas para cada candidato. Assim, cada entrada corresponde a um gasto (ou receita) declarado de um candidato em um determinado município. Os valores aqui utilizados foram obtidos por meio da agregação dos gastos dos candidatos por município por eleição deflacionados para reais de 2012<sup>5</sup>. Deste modo, o valor para as receitas eleitorais para vereadores na cidade de São Paulo em 2012, por exemplo, é a soma de todas as receitas declaradas por todos os candidatos a vereador na cidade de São Paulo nesse mesmo ano.

---

<sup>4</sup> Disponível em [https://www.tse.jus.br/hotsites/pesquisas-eleitorais/prestacao\\_contas.html](https://www.tse.jus.br/hotsites/pesquisas-eleitorais/prestacao_contas.html)

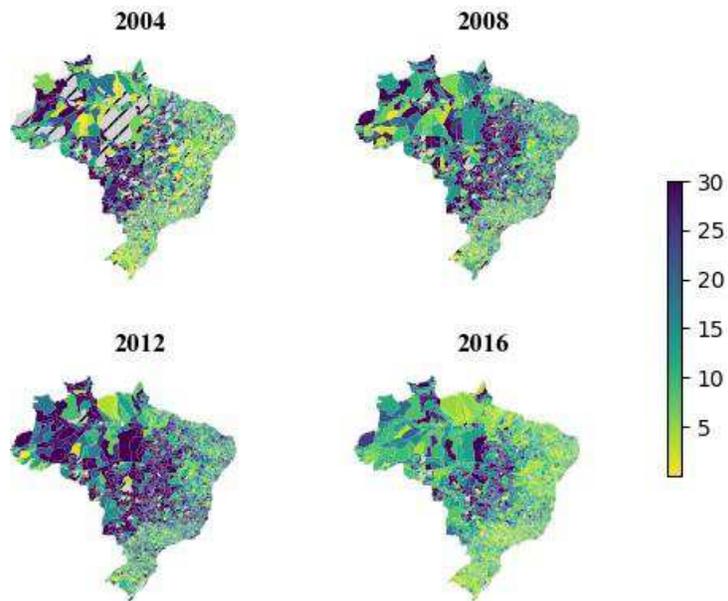
<sup>5</sup> É importante que todos os valores monetários estejam em valores constantes para que o efeito da inflação seja desconsiderado. O ano para qual os valores serão deflacionados é arbitrário. Porém, é mais conveniente deflacionar para um ano da amostra.

Campanhas eleitorais no Brasil recebem tanto recursos públicos quanto privados. O Fundo Partidário é uma das principais fontes de financiamento público de campanhas, e ganhou ainda mais importância em 2016, quando novas regras de financiamento eleitoral, que proibiram doações de pessoas jurídicas, passaram a valer. O financiamento privado é definido neste trabalho como a soma dos valores das doações de pessoas físicas (incluindo doações do próprio candidato a si mesmo) e de pessoas jurídicas (até 2012). De 2004 até 2016, o financiamento privado correspondeu respectivamente a 84%, 67%, 30% e 39% da soma de todos os recursos eleitorais dos candidatos em nossa amostra.

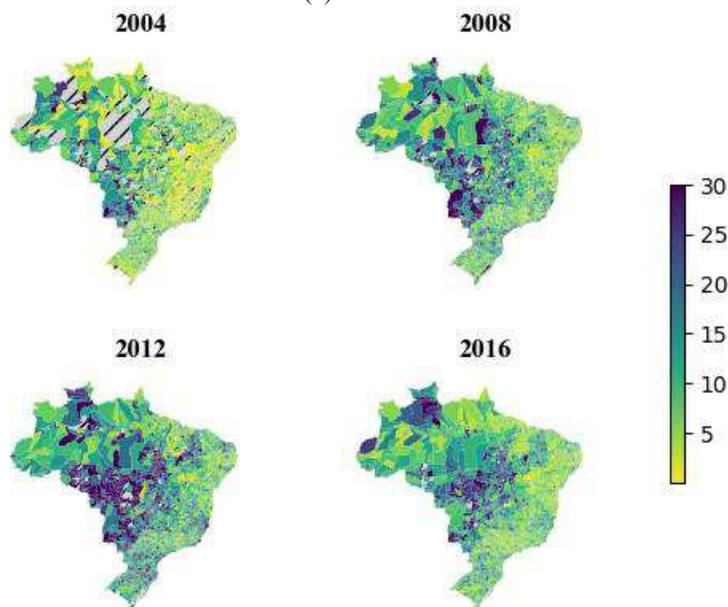
Este estudo utiliza dois painéis diferentes cobrindo as eleições municipais de 2004 a 2016. O primeiro painel cobre receitas privadas de campanha para prefeitos e o segundo para vereadores. Adicionalmente às receitas privadas, também foram utilizados os valores de baixas de recursos estimáveis, que não são doações em dinheiro, mas estimativas em valores monetários de bens e serviços doados a candidatos. Essa variável é importante, pois representa um gasto (e não uma receita) financiado totalmente com recursos privados.

A figura 1 plota o gasto eleitoral total agregado por eleitor em cada município para prefeitos e vereadores. Já a figura 2 plota as doações privadas agregadas por eleitor em cada município. Ambos os gráficos sugerem 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.

**Figura 1** – Gasto de campanha total por eleitor (em milhares de R\$ de 2012).



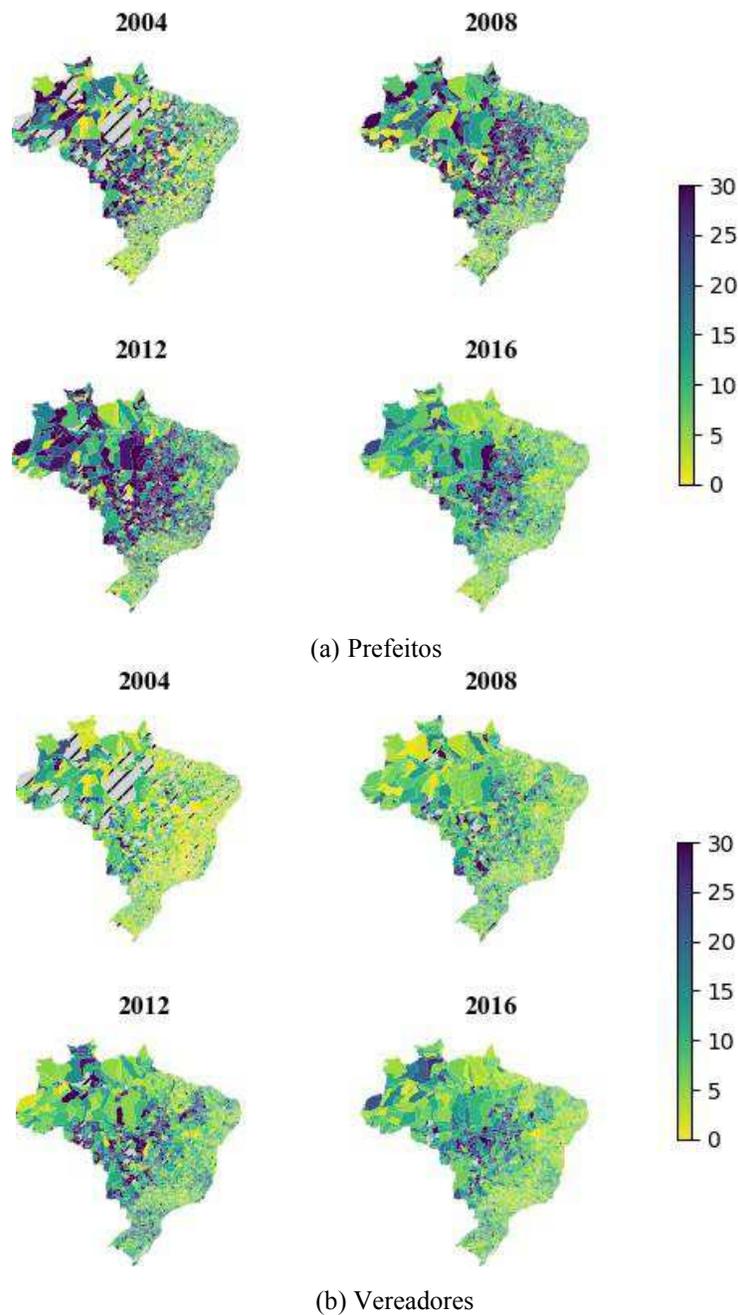
(a) Prefeitos



(b) Vereadores

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do TSE, 2021.

**Figura 2** Doações de campanha por eleitor (em milhares de R\$ de 2012).



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do TSE, 2021.

As receitas privadas de campanha agregadas para prefeitos e vereadores foram divididas pela população e pelo número de eleitores de cada município (em milhares), formando as variáveis **Pref/Hab**, **Pref/Ele**, **Ver/Hab** e **Ver/Ele**. Para vereadores, a última variável ainda foi dividida pelo número de vagas em disputa, formando a variável **Ver/Ele/Vag**. As estimativas populacionais para cada município foram

obtidas do IBGE<sup>6</sup> e o número de eleitores e vagas do TSE. As variáveis dependentes utilizadas neste estudo são o logaritmo de base 10 das variáveis acima adicionadas do número 1 para evitar a perda de observações devido a municípios sem doações privadas. A tabela 2 contém a descrição do cálculo dessas variáveis.

**Tabela 2** – Transformações nas variáveis dependentes com doações de campanha.

Variável	Transformação
<b>Pref/Hab</b>	$\log_{10} \left[ \left( \sum_p D_i \right) / (1000 * H_i) + 1 \right]$
<b>Pref/Ele</b>	$\log_{10} \left[ \left( \sum_p D_i \right) / (1000 * E_i) + 1 \right]$
<b>Ver/Hab</b>	$\log_{10} \left[ \left( \sum_v D_i \right) / (1000 * H_i) + 1 \right]$
<b>Ver/Ele</b>	$\log_{10} \left[ \left( \sum_v D_i \right) / (1000 * E_i) + 1 \right]$
<b>Ver/Ele/Vag</b>	$\log_{10} \left[ \left( \sum_v D_i \right) / (1000 * E_i * V_i) + 1 \right]$

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Nota:  $i$ : município,  $p$ : candidatos a prefeito,  $v$ : candidatos a vereador,  $D_i$ : doações de campanha no município  $i$ .  $H_i$ : habitantes do município  $i$ ,  $E_i$ : eleitores do município  $i$ ,  $V_i$ : vagas para vereadores do município  $i$ .

Recursos de baixas de estimáveis não são uma fatia grande dos gastos eleitorais para prefeitos (apenas 19%), mas representam cerca de 44% dos gastos de campanha de vereadores. A figura 3 mostra as proporções dos tipos de gastos (baixa de estimáveis v.s. gastos comuns) para 6 tamanhos de municípios. Até 2012, candidatos a vereadores de cidades pequenas eram altamente dependentes de recursos de baixas de estimáveis.

As variáveis baseadas em recursos de baixas de estimáveis foram calculadas exatamente como descrito anteriormente e são o logaritmo de base 10 das seguintes transformações: **Be-Pref/Ele** e **Be-Pref/Hab** são as baixas de estimáveis de candidatos a prefeito por eleitores e habitantes. **Be-Ver/Ele**, **Be-Ver/Ele/Vag** e **Be-Ver/Hab** são os recursos de baixas de estimáveis para candidatos a vereador por eleitores, eleitores por vaga e habitante. Assim, este estudo leva em conta dois períodos: de 2004 a 2016

<sup>6</sup> Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>

para as variáveis **Pref/Hab**, **Pref/Ele**, **Ver/Hab**, **Ver/Ele** e **Ver/Ele/Vag** e de 2008 a 2016 para as variáveis **Be-Pref/Ele**, **Be-Pref/Hab**, **Be-Ver/Ele**, **Be-Ver/Ele/Vag** e **Be-Ver/Hab**. Note que essas variáveis estão disponíveis apenas para o período após 2008. A tabela 3 descreve o cálculo dessas variáveis e a tabela 4 contém as estatísticas descritivas todas as variáveis dependentes utilizadas no estudo antes da aplicação do logaritmo.

**Tabela 3** – Transformações nas variáveis dependentes com baixas de estimáveis.

Variável	Transformação
<b>Be-Pref/Hab</b>	$\log_{10} \left[ \left( \sum_p BE_i \right) / (1000 * H_i) + 1 \right]$
<b>Be-Pref/Ele</b>	$\log_{10} \left[ \left( \sum_p BE_i \right) / (1000 * E_i) + 1 \right]$
<b>Be-Ver/Hab</b>	$\log_{10} \left[ \left( \sum_v BE_i \right) / (1000 * H_i) + 1 \right]$
<b>Be-Ver/Ele</b>	$\log_{10} \left[ \left( \sum_v BE_i \right) / (1000 * E_i) + 1 \right]$
<b>Be-Ver/Ele/Vag</b>	$\log_{10} \left[ \left( \sum_v BE_i \right) / (1000 * E_i * V_i) + 1 \right]$

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Nota:  $i$ : município,  $p$ : candidatos a prefeito,  $v$ : candidatos a vereador,  $BE_i$ : baixas de estimáveis no município  $i$ .  $H_i$ : habitantes do município  $i$ ,  $E_i$ : eleitores do município  $i$ ,  $V_i$ : vagas para vereadores do município  $i$ .

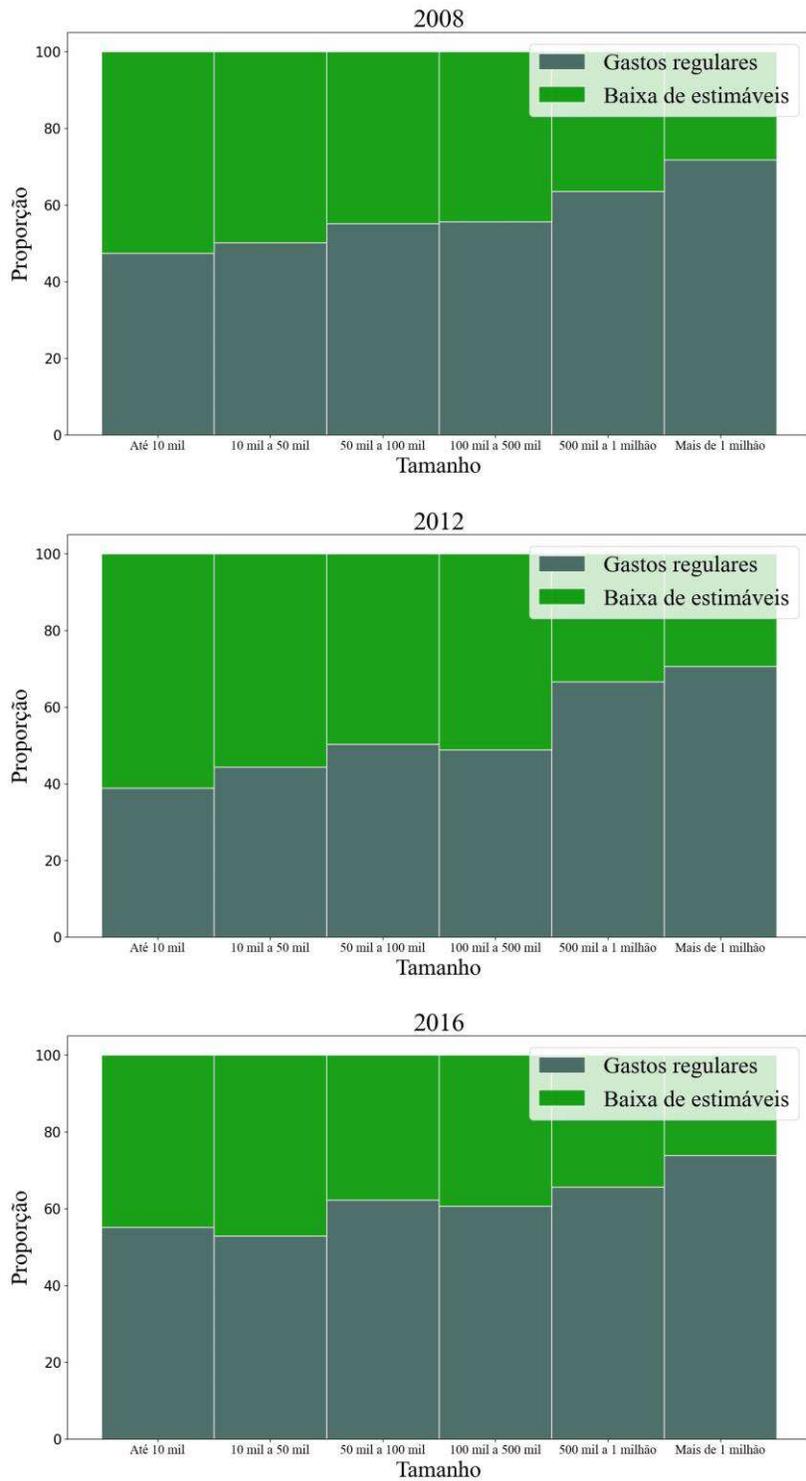
**Tabela 4** – Estatísticas descritivas para variáveis dependentes.

	Obs.	Média	Desv. Padrão	Mín	25%	50%	75%	Máx
<b>Pref/Ele</b>	20044	13261.5	15135.27	0	5161.51	9358.86	16443.43	964483
<b>Pref/Hab</b>	20044	10279.71	12209.22	0	3846.08	7093.57	12688.01	689084.4
<b>Ver/Ele</b>	20044	9316.31	14523.36	0	3925.25	6771.97	11567.27	1384005
<b>Ver/Ele/Vag</b>	20044	985.59	1567.28	0	386.92	691.27	1229.85	153778.3
<b>Ver/Hab</b>	20044	7329.3	11374.02	0	2871.66	5064.91	8929.43	960563
<b>Be-Pref/Ele</b>	15033	4003.81	9291.91	0	887.94	2278	4934.02	956359.5
<b>Be-Pref/Hab</b>	15033	3146.71	6933.44	0	671.51	1757.2	3852.27	683280.5
<b>Be-Ver/Ele</b>	15033	6521.31	11267.69	0	1942.21	3971.08	7969.91	838652.4
<b>Be-Ver/Ele/Vag</b>	15033	686.67	1156.32	0	188.49	403.77	837.62	76241.13
<b>Be-Ver/Hab</b>	15033	5198.3	9625.44	0	1460.99	3043.47	6229.57	670105.6

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Nota: Receitas privadas de campanha e baixas de estimáveis por habitante, por eleitor e por eleitor por vaga para prefeitos e vereadores (antes da aplicação do logaritmo e em reais constantes de 2012). Gastos de baixas de estimáveis só estão disponíveis a partir de 2008.

**Figura 3** – Proporção de gastos eleitorais para vereadores: baixas de estimáveis v.s. gastos comuns por ano.



Fonte: Elaboração própria, 2021.

## 5 Variáveis Independentes

A principal variável explicativa é o índice de Gini. De acordo com o modelo desenvolvido em Bugarin (2015), deve haver uma relação positiva entre o Gini e o custo das eleições<sup>7</sup>. Contudo, o índice de Gini para os municípios brasileiros não é divulgado no mesmo ano em que ocorrem eleições municipais. Por esse motivo, este estudo usa dados da RAIS para estimar os coeficientes de Gini para os anos de interesse. Os detalhes podem ser encontrados no apêndice B. A RAIS contém dados sobre trabalho formal em todos os municípios brasileiros. Dado o tamanho da economia informal no Brasil, o coeficiente de Gini estimado para a renda formal pode não ser uma medida exata da desigualdade de renda no país. Contudo, dadas as limitações impostas pelos dados disponíveis, ela é utilizada aqui como uma proxy. A figura 4 mostra os índices de Gini estimados a partir da RAIS. Ela sugere uma maior desigualdade de renda na região Norte, apesar do país todo ser bastante desigual. As tabelas 5 e 6 contêm a descrição das variáveis explicativas e as estatísticas descritivas.

**Tabela 5** – Descrição das variáveis explicativas.

Variável	Descrição
<b>Gini</b>	Índice de Gini obtido a partir dos estratos de renda média disponíveis na RAIS. O índice varia de 0 a 1 (0 representa completa igualdade e 1 completa desigualdade).
<b>Renda</b>	O logaritmo de base 10 da renda municipal per capita em reais constantes de 2012. O PIB municipal foi obtido do IBGE.
<b>GiniRenda</b>	A interação do Gini e do log da renda municipal. Essa variável controla pelo efeito da desigualdade nos gastos eleitorais à medida que o município cresce. Interações são comuns em modelos econométricos e descrevem a relação entre as variáveis independentes e dependentes em termos condicionais (FRIEDRICH, 1982).
<b>Frag Educ</b>	O índice de fragmentação educacional. Essa variável é uma proxy para o quão heterogêneo é o eleitorado em termos educacionais. O índice é calculado como $1 - \sum_{j=1}^8 \epsilon_j$ , onde $\epsilon_j$ é a proporção de eleitores na classe $j$ de 8 diferentes níveis educacionais. Os níveis educacionais foram retirados do TSE, que contém o nível de instrução de um eleitor no momento em que ele se registra pela primeira vez ou quando ele atualiza seu registro. Se todos os eleitores possuem o mesmo nível educacional, o índice deve ser 0. Por outro lado, a variável assume valores altos se todos os níveis educacionais estiverem bem representados ao longo dos eleitores.
<b>Jovem</b>	O percentual de jovens com 16 e 17 anos entre os eleitores. Para essa faixa etária, o voto é opcional.

<sup>7</sup> Na amostra a correlação simples entre o coeficiente de Gini e a receita privada por mil eleitores é de 0.1035 para prefeitos e 0.0306 para vereadores.

<b>Sênior</b>	O percentual de idosos com mais de 70 anos entre os eleitores. Para essa faixa etária, o voto é opcional. Tanto a variável Jovem quanto Sênior foram obtidas nas bases de dados do TSE.
<b>Frag Idade</b>	O índice de fragmentação de idade. É uma proxy para o quão heterogêneo é o eleitorado em termos de idade. O índice é calculado como $1 - \sum_{j=1}^{11} v_j^2$ onde $v_j^2$ é a proporção de eleitores na classe $j$ de 11 diferentes categorias de idade. Assim como o índice de fragmentação da educação, quanto maior o índice mais heterogêneo é o eleitorado em termos de grupos etários.
<b>Urbano</b>	A população urbana (em milhares) do município.
<b>Candidatos</b>	O número de candidatos concorrendo ao cargo de prefeito ou vereador (de acordo com o modelo) e seus quadrados.
<b>Eleitores</b>	O número de eleitores (em milhares) do município.
<b>Vagas</b>	O número de vagas em disputa nas eleições para vereadores. Essa variável se aplica apenas aos modelos para vereadores.
<b>Seg Turno</b>	Uma dummy que assume o valor 1 se há segundo turno nas eleições para prefeito. Segundos turnos alongam campanhas eleitorais, possivelmente aumentando seus custos.
<b>ExecReeleição</b>	Dummy que assume o valor 1 se um candidato a prefeito está concorrendo à reeleição.
<b>LegReeleição</b>	Número de candidatos a vereador concorrendo à reeleição.
<b>ExecReeleito</b>	Dummy que assume o valor 1 se o candidato a prefeito é reeleito.
<b>LegReeleito</b>	Número de candidatos a vereador reeleitos.

Fonte: Elaboração própria, 2021.

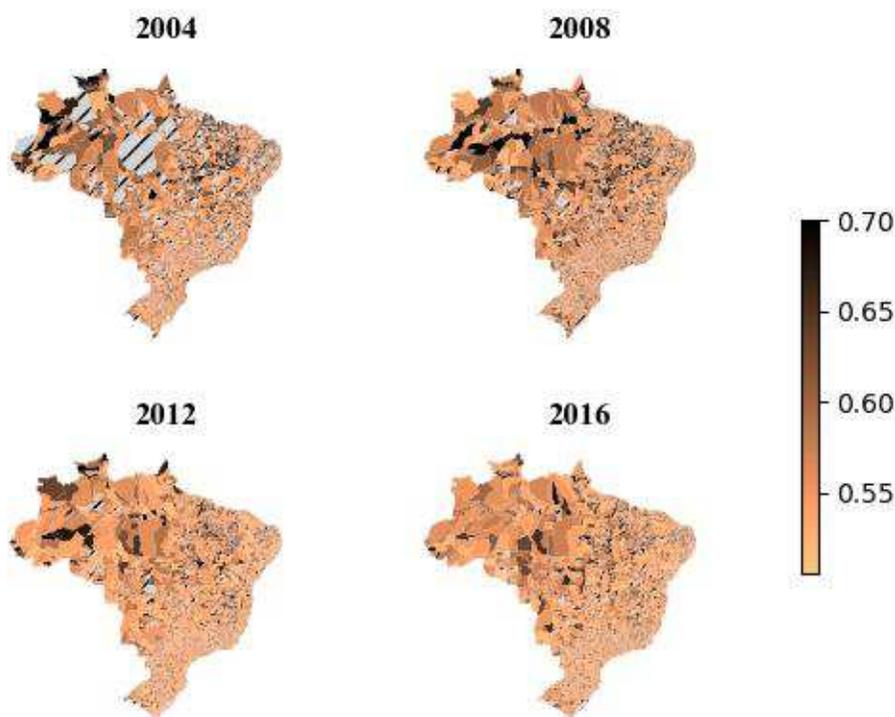
Os controles são um conjunto de variáveis demográficas e eleitorais costumeiramente utilizadas na literatura e são os mesmos utilizados por Bugarin (2015) e Bugarin e Tanaka (2018). As variáveis de estrutura educacional e etária capturam a variação na demanda por serviços do governo (ALMEIDA; SAKURAI, 2018). Como o tamanho do distrito e a presença incumbentes podem influenciar o financiamento de campanhas (CURRY *et al.*, 2013, WEINSCHENK; HOLBROOK, 2013), o número de candidatos, vagas e eleitores, bem como reeleição e reeleitos também foram incluídas. As variáveis de renda e urbanização são utilizadas por Bugarin (2015) e Bugarin e Tanaka (2018) para controlar o tamanho da economia do município e sua população urbana, que são possivelmente correlacionados com gastos eleitorais.

**Tabela 6** – Estatísticas descritivas para variáveis explicativas (2004 – 2016).

	Obs.	Média	Desv. Padrão	Mín	25%	50%	75%	Máx
<b>Gini</b>	20044	0.58	0.05	0.5	0.55	0.56	0.59	0.92
<b>Renda</b>	20044	1.02	0.32	0.24	0.76	1.02	1.24	2.89
<b>GiniRenda</b>	20044	2.94	0.35	2.09	2.69	2.87	3.14	5.02
<b>Frag Educ</b>	20044	0.75	0.04	0.45	0.73	0.76	0.78	0.86
<b>Jovem</b>	20044	0.04	0.01	0	0.02	0.03	0.04	0.1
<b>Sênior</b>	20044	0.07	0.02	0.01	0.06	0.07	0.08	0.2
<b>Frag Idade</b>	20044	0.84	0.01	0.78	0.83	0.84	0.84	0.87
<b>Urbano</b>	20044	3035.06	21050.56	16.83	288.41	650.16	1630.47	1192983
<b>ExecCandidatos</b>	20044	2.94	1.29	1	2	3	3	16
<b>ExecCandidatos2</b>	20044	10.31	11.65	1	4	9	9	256
<b>LegCandidatos</b>	20044	74.4	80.03	9	34	53	85	1714
<b>LegCandidatos2</b>	20044	11939.95	64217.67	81	1156	2809	7225	2937796
<b>Eleitores</b>	20044	24.98	153.14	0.83	4.32	8.35	17.31	8886.32
<b>Vagas</b>	20044	9.88	2.56	9	9	9	9	55
<b>Seg Turno</b>	20044	0.01	0.09	0	0	0	0	1
<b>ExecReeleição</b>	20044	0.49	0.5	0	0	0	1	1
<b>LegReeleição</b>	20044	7.34	2.79	0	6	7	8	45
<b>ExecReeleito</b>	20044	0.27	0.45	0	0	0	1	1
<b>LegReeleito</b>	20044	3.71	1.97	0	2	4	5	33

Fonte: Elaboração própria, 2021.

**Figura 4** – Coeficientes de Gini para os municípios brasileiros 2004 – 2016.



Fonte: Elaboração própria, 2021.

## 6 Prefeitos - Resultados

A tabela 7 mostra os resultados para as estimações com receitas privadas de campanha e baixa de estimáveis para prefeitos. Em parênteses, abaixo dos coeficientes estimados, são apresentados os erros padrões. As variáveis dependentes para as regressões 1, 2, 3, e 4 são respectivamente receitas privadas por eleitor, receitas privadas por habitante, baixa de estimáveis por eleitor e baixa de estimáveis por habitante. Em todos os casos, um teste F para as dummies de ano indicou que os efeitos fixos de ano deveriam ser mantidos (tabela 1).

Como esperado, o coeficiente estimado para o coeficiente de Gini é positivo e significativo em todos os casos, indicando que desigualdade de renda afeta gastos e receitas de campanhas eleitorais positivamente. Esse efeito parece ser maior em termos populacionais do que em termos de eleitores, uma vez que os modelos 2 e 4 exibem coeficientes maiores do que os modelos 1 e 3. Como a variável dependente é o logaritmo de base 10 (e não o logaritmo natural) 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. Essa diferença parece pequena, mas implica que uma queda de 0.25 pontos no coeficiente de Gini reduz as receitas privadas em aproximadamente R\$ 0,65 por eleitor. É importante

notar que neste caso não há motivos para preferir o logaritmo de base natural em detrimento de qualquer outra base, uma vez que a interpretação de variação percentual de regressões log-lineares é uma aproximação que é aplicável apenas a coeficientes pequenos<sup>8</sup>. 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 eram *cross-sections*), os resultados principais vão na mesma direção que Bugarin (2015) e Bugarin e Tanaka (2018).

*GiniRenda* tem um coeficiente negativo e *Renda* tem um coeficiente positivo, sugerindo não somente que candidatos recebem mais doações em municípios mais ricos, mas que o efeito da desigualdade de renda tende a diminuir gradativamente à medida que um município enriquece. *FragEduc* também tem um coeficiente positivo, sugerindo que cidadãos em municípios com níveis educacionais mais heterogêneos tendem a doar mais. Isso tende a reforçar os resultados, uma vez que é de se esperar que desigualdade de renda e fragmentação educacional tenham correlação alta. Também é interessante notar que *Jovem* e *Sênior* são positivamente correlacionados com contribuições privadas. Como jovens e idosos acima de 70 anos não são obrigados a votar, candidatos podem ter de gastar mais recursos para atrair votos de eleitores de tais grupos etários. O número de candidatos também é positivamente correlacionado com custos de campanha. Isso é esperado, uma vez que mais candidatos geram mais competição, aumentando os custos das eleições. Esse efeito, porém, decresce à medida que o número de candidatos aumenta muito, uma vez que o coeficiente estimado para *Candidatos2* é negativo.

As variáveis *Reeleição* e *Reeleito* apresentam sinais diferentes. Era esperado que a presença de candidatos à reeleição tenderia a reduzir custos de campanha devido às vantagens que estar no cargo proporcionam. Contudo, esse não foi o caso para as regressões 1 e 2. Uma possível explicação é que um candidato à reeleição aumenta a competição, uma vez que um candidato a mais representa um aumento expressivo no número de concorrentes (ao menos 75% de todos os municípios tiveram até 3 candidatos a prefeito). No caso dos que de fato conseguem se reeleger, as vantagens de estar no cargo podem de fato reduzir a necessidade de doações. Outra explicação é que alguns candidatos à reeleição preveem que podem perder as eleições e tendem a gastar mais em suas campanhas, fazendo com que suas bases aumentem o volume de doações. Nesse caso, o efeito para prefeitos não reeleitos domina o dos reeleitos em termos de contribuições privadas.

---

<sup>8</sup> A relação entre  $\log_{10}(x)$  e  $\ln(x)$  é que  $\log_{10}(x) = \frac{\ln(x)}{\ln(10)} = \frac{\ln(x)}{2,3}$ . Assim, se a regressão 1 fosse estimada com  $\ln(\text{ExecPerVot})$  como variável dependente, o coeficiente estimado para a variável Gini seria de  $1,81 * 2,3 = 4,16$ , com as mesmas estatísticas t e P-Valores. A vantagem do uso de  $\log_{10}(x)$  é que a base 10 facilita a interpretação de valores preditos. Suponha que, ao substituir valores numéricos nas variáveis explicativas do modelo 1, obtemos  $\log_{10}(\text{ExecPerVot}) = 4,5$ . Se soubermos que  $\log_{10}(10000) = 4$  e que  $\log_{10}(100000) = 5$ , é fácil notar que  $\text{ExecPerVot} \approx 30000$ .

**Tabela 7** – Resultados das estimações das eleições para prefeito - efeitos fixos.

	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>Pref/Ele</i>	<i>Pref/Hab</i>	<i>BE-Pref/Ele</i>	<i>BE-Pref/Hab</i>
<i>Gini</i>	1.81*** (0.67)	4.07*** (0.66)	4.31*** (1.30)	5.83*** (1.28)
<i>GiniRenda</i>	-0.33** (0.14)	-0.81*** (0.14)	-0.85*** (0.27)	-1.16*** (0.26)
<i>Renda</i>	0.18** (0.09)	0.55*** (0.09)	0.66*** (0.17)	0.89*** (0.17)
<i>Frag Educ</i>	0.85*** (0.30)	0.93*** (0.30)	4.08*** (0.59)	3.91*** (0.57)
<i>Jovem</i>	3.55*** (1.02)	3.20*** (1.01)	2.87 (1.86)	2.81 (1.82)
<i>Sênior</i>	1.52*** (0.56)	2.44*** (0.55)	2.45** (1.05)	3.30*** (1.03)
<i>Frag Idade</i>	-1.01 (1.54)	-0.02 (1.52)	3.41 (2.91)	4.12 (2.86)
<i>Urbano</i>	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
<i>Candidatos</i>	0.13*** (0.01)	0.13*** (0.01)	0.19*** (0.02)	0.18*** (0.02)
<i>Candidatos2</i>	-0.01*** (0.00)	-0.01*** (0.00)	-0.01*** (0.00)	-0.01*** (0.00)
<i>Eleitores</i>	-0.00*** (0.00)	-0.00*** (0.00)	-0.01*** (0.00)	-0.00*** (0.00)
<i>Seg Turno</i>	0.08 (0.05)	0.07 (0.05)	-0.01 (0.08)	-0.02 (0.08)
<i>Reeleição</i>	0.03*** (0.01)	0.04*** (0.01)	0.02 (0.01)	0.02 (0.01)
<i>Reeleito</i>	-0.05*** (0.01)	-0.05*** (0.01)	-0.09*** (0.02)	-0.09*** (0.02)
<i>Constante</i>	3.28** (1.27)	1.96 (1.25)	-3.80 (2.42)	-4.61* (2.38)
<i>Obs.</i>	20044	20044	15033	15033
<i>r<sup>2</sup> ajustado</i>	0.06	0.08	0.15	0.16
<i>r<sup>2</sup> within</i>	0.06	0.08	0.15	0.16
<i>r<sup>2</sup> overall</i>	0.05	0.07	0.03	0.04
<i>r<sup>2</sup> between</i>	0.06	0.10	0.02	0.03
<i>σ<sub>u</sub></i>	0.37	0.43	0.93	0.97
<i>σ<sub>e</sub></i>	0.44	0.43	0.60	0.59
<i>ρ</i>	0.42	0.50	0.71	0.73
<i>Dummies ano</i>	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Nota: Modelos para eleições para prefeitos - coeficientes estimados  
 Variáveis dependentes são: Pref/Ele - receitas privadas de prefeito  
 Pref/Hab - receitas privadas de prefeitos por habitante, Be-Pref  
 estimáveis de prefeitos por eleitor e Be-Pref/Hab - baixa de estimáveis  
 habitante. Erros padrões robustos entre parênteses, \*p < 0.1, \*\*p < 0.0

## 7 Vereadores - Resultados

A tabela 8 mostra os resultados das estimações de efeitos fixos para as eleições para vereadores.

As variáveis dependentes para as regressões de 5 a 10 são respectivamente o logaritmo de base 10 de doações privadas por eleitor, doações privadas por eleitor por vaga, doações privadas por habitante, baixas de estimáveis por eleitor, baixas de estimáveis por eleitor por vaga e baixas de estimáveis por habitante. Em todos os casos, o coeficiente estimado para a variável *Gini* é positiva e significativa ao nível de 1%, reforçando os resultados obtidos para prefeitos. O coeficiente de 1.86 da regressão 5 nos diz que ao colocar todas as demais variáveis para seu valor médio na amostra, um aumento de 0.01 no coeficiente de Gini implica em um aumento de 0.00092 no log das receitas privadas por eleitor para vereadores em 2004. Assim, uma diminuição de 0.25 no coeficiente de Gini implica em uma queda de R\$ 0,28 por eleitor nas receitas privadas de vereadores.

Para as variáveis de controle, os sinais dos controles são bastante similares aos da tabela 7, com algumas diferenças. Para o caso dos vereadores, candidatos à reeleição tendem a aumentar o volume de doações privadas, mas reduzir o de baixas de estimáveis. Como candidatos a vereador tendem a depender mais de baixas de estimáveis do que candidatos ao cargo de prefeito, doações diretas de bens ou serviços podem ser recursos mais acessíveis para aqueles candidatos que não podem contar com as vantagens de já estar no cargo. Finalmente, o número de vagas em disputa afeta o volume de doações privadas e de baixas de estimáveis negativamente. Isso pode ser explicado em termos de competição: quanto mais vagas, menos acirrada é a competição entre os candidatos.

**Tabela 8** – Resultados das estimações das eleições para vereadores - efeitos fixos.

	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
	Ver/Ele	Ver/Ele/Vag	Ver/Hab	Be-Ver/Ele	Be-Ver/Ele/Vag	Be-Ver/Hab
<i>Gini</i>	1.861*** (0.586)	1.901*** (0.586)	4.160*** (0.583)	3.669*** (1.047)	3.193*** (0.922)	5.244*** (1.038)
<i>GiniRenda</i>	-0.345*** (0.118)	-0.354*** (0.118)	-0.834*** (0.117)	-0.729*** (0.210)	-0.639*** (0.187)	-1.055*** (0.209)
<i>Renda</i>	0.316*** (0.078)	0.320*** (0.078)	0.688*** (0.077)	0.467*** (0.135)	0.418*** (0.120)	0.701*** (0.133)
<i>Frag Educ</i>	0.967*** (0.259)	0.941*** (0.259)	1.032*** (0.254)	3.635*** (0.503)	3.228*** (0.430)	3.441*** (0.494)
<i>Jovem</i>	0.986 (0.968)	0.938 (0.968)	0.652 (0.954)	1.257 (1.632)	1.249 (1.391)	1.231 (1.610)
<i>Sênior</i>	-0.982* (0.535)	-0.983* (0.536)	-0.082 (0.528)	1.791** (0.855)	1.284* (0.739)	2.429*** (0.840)
<i>Frag Idade</i>	1.014 (1.356)	1.030 (1.356)	1.959 (1.342)	3.017 (2.375)	2.786 (2.070)	3.688 (2.346)
<i>Urbano</i>	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.001** (0.000)	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)	-0.001 (0.001)
<i>Candidatos</i>	0.001*** (0.000)	0.001*** (0.000)	0.001*** (0.000)	0.002*** (0.000)	0.002*** (0.000)	0.002*** (0.000)
<i>Candidatos2</i>	-0.000*** (0.000)	-0.000*** (0.000)	-0.000*** (0.000)	-0.000** (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000*** (0.000)
<i>Eleitores</i>	-0.001** (0.001)	-0.001** (0.001)	-0.000 (0.000)	-0.011*** (0.002)	-0.010*** (0.002)	-0.007*** (0.002)
<i>Seg Turno</i>	-0.012*** (0.003)	-0.047*** (0.003)	-0.014*** (0.003)	-0.027*** (0.005)	-0.061*** (0.004)	-0.031*** (0.005)
<i>Reeleição</i>	0.047** (0.020)	0.050** (0.020)	0.051*** (0.019)	-0.069* (0.037)	-0.060* (0.032)	-0.072** (0.037)
<i>Reeleito</i>	0.051** (0.023)	0.053** (0.023)	0.058*** (0.022)	0.093** (0.038)	0.082** (0.033)	0.107*** (0.038)
<i>Constante</i>	1.649 (1.109)	1.010 (1.110)	0.388 (1.099)	-2.053 (1.974)	-2.104 (1.720)	-2.819 (1.950)
<i>Obs.</i>	20044	20044	20044	14945	14945	14945
<i>r<sup>2</sup> ajustado</i>	0.180	0.167	0.214	0.092	0.116	0.108
<i>r<sup>2</sup> within</i>	0.181	0.168	0.214	0.093	0.117	0.109
<i>r<sup>2</sup> overall</i>	0.076	0.109	0.096	0.019	0.065	0.035
<i>r<sup>2</sup> between</i>	0.026	0.095	0.071	0.013	0.071	0.031
<i>σ<sub>u</sub></i>	0.346	0.348	0.405	0.643	0.575	0.676
<i>σ<sub>e</sub></i>	0.374	0.374	0.369	0.482	0.418	0.476
<i>ρ</i>	0.461	0.464	0.547	0.641	0.654	0.669
<i>Dummies ano</i>	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Nota: Modelos para eleições para vereadores - coeficientes estimados por efeitos fixos. Variáveis dependentes são: Ver/Ele - receitas privadas de vereadores por eleitor, Ver/Ele/Vag - receitas privadas de vereadores por eleitor por vaga, Ver/Hab - receitas privadas de vereadores por habitante, Be-Ver/Ele - baixa de estimáveis de vereadores por eleitor, Be-Ver/Ele/Vag - baixa de estimáveis de vereadores por eleitor por vaga e Be-Ver/Hab - baixa de estimáveis de vereadores por habitante. Erros padrões robustos entre parênteses, \*p < 0.1, \*\*p < 0.05, \*\*\*p < 0.01.

## 8 Discussão

As figuras 5 e 6 contém, para cada ano da amostra, as médias da despesa por eleitor e da receita privada por eleitor dos 100 municípios menos desiguais e dos 100 municípios mais desiguais. É possível notar que em todos os casos, a média de despesas/receitas é sempre maior para os municípios com maior desigualdade de renda. Isso não se trata de evidência causal, mas é um indicativo da relação positiva entre desigualdade de renda e gastos eleitorais.

Utilizando os coeficientes obtidos nas estimações acima, a tabela 9 contém, em reais de 2012, o efeito do aumento de 0,1 pontos do Gini, no valor absoluto das variáveis dependentes para cada regressão<sup>9</sup>. Os valores foram obtidos ao colocar todas as outras variáveis em seus valores medianos. O valor 0,25 da linha (1) e coluna 2004, por exemplo, indica que em 2004, um aumento/diminuição de 0.1 no Gini implicaria em uma elevação/queda de R\$ 0,25 na receita privada por eleitor dos prefeitos. Note que é possível que o efeito seja negativo, uma vez que o coeficiente da interação do índice de Gini com a renda per capita é negativo.

**Tabela 9** – Efeitos de um aumento de 0,1 no Gini sobre o valor absoluto das variáveis dependentes

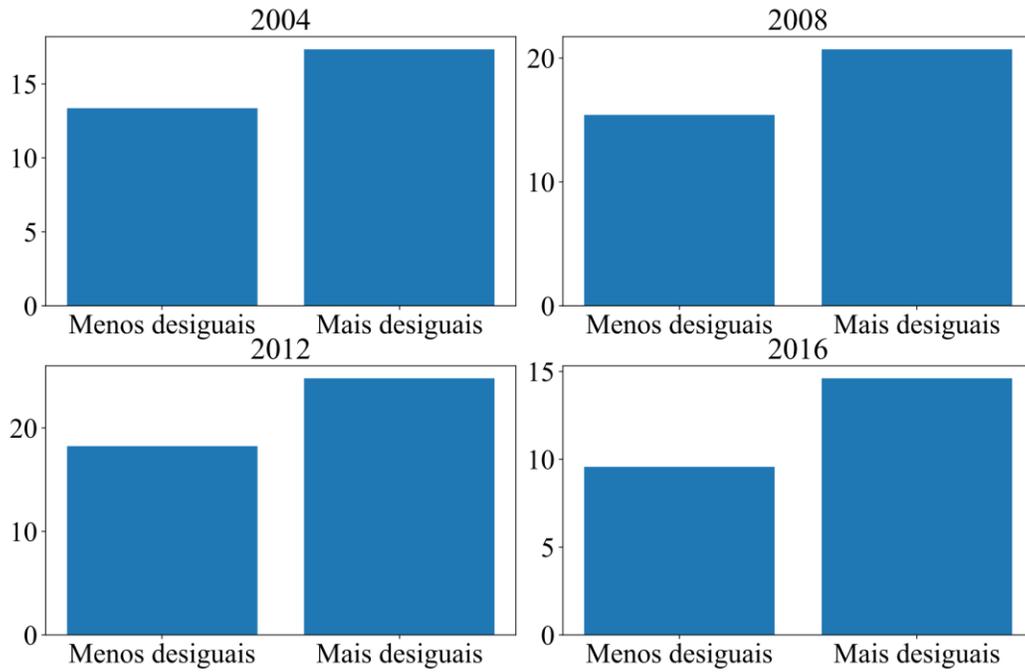
Ano	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
2004	0.25	0.01			0.11	0.01	-0.02			
2008	0.35	0.01	0.06	0	0.22	0.02	-0.03	0.02	0	-0.03
2012	0.41	0.01	0.06	0.01	0.28	0.03	-0.04	0.03	0	-0.05
2016	0.28	0.01	0.02	0	0.22	0.02	-0.03	0.01	0	-0.02

Fonte: Elaboração própria, 2021.

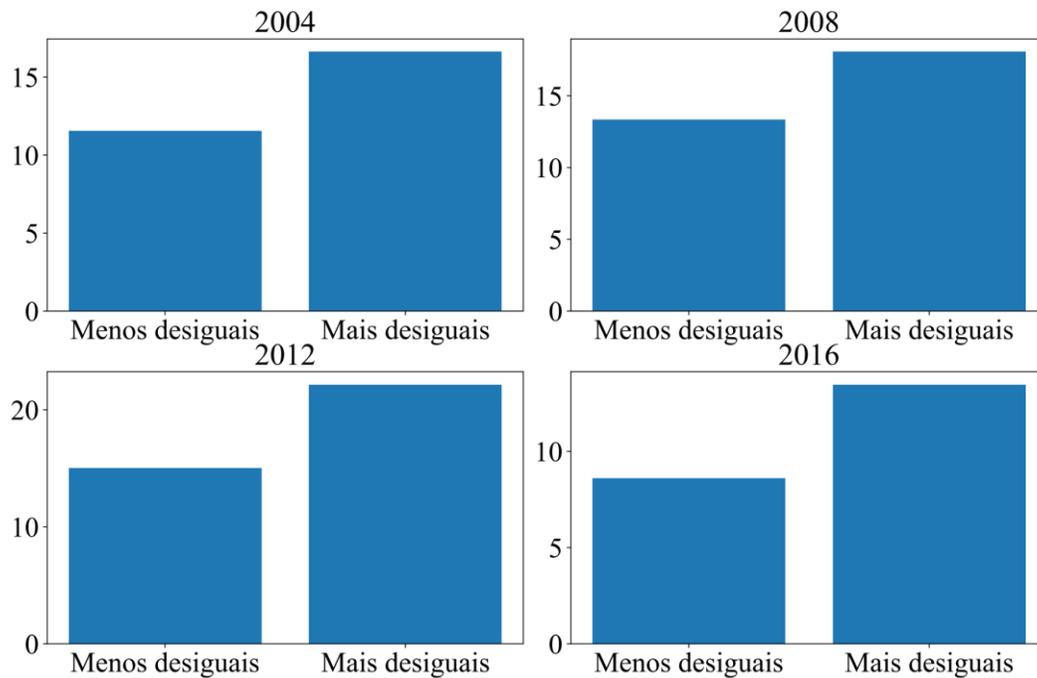
Nota: Efeitos de um aumento de 0,1 pontos no Gini sobre o nível (em unidades) das variáveis explicativas para cada regressão.

<sup>9</sup> No modelo (1), por exemplo, a variável dependente é o logaritmo da receita privada por milhares de eleitores. Suponha que ao substituir valores numéricos do lado direito da regressão (1) obtemos o valor  $x$ . Portanto, efeito no nível da receita privada por eleitor é:  $\log_{10} \frac{\text{receita}}{\text{eleitores}} = x \rightarrow 10^x = \frac{1000 * \text{receita}}{\text{eleitores}} \rightarrow \frac{\text{receita}}{\text{eleitores}} = \frac{10^x}{1000}$ . Suponha agora que  $x_{(+0,1)}$  é o valor obtido ao substituir os mesmos valores do lado direito da regressão (1), com a diferença de que o índice de Gini é 0,1 pontos maior que anteriormente. O impacto da mudança do índice de Gini no nível da receita privada por eleitor é então:  $\frac{10^{x_{(+0,1)}}}{1000} - \frac{10^x}{1000}$ .

**Figura 5** – Prefeitos - média da despesa e receita privada por eleitor para os 100 municípios mais/menos desiguais



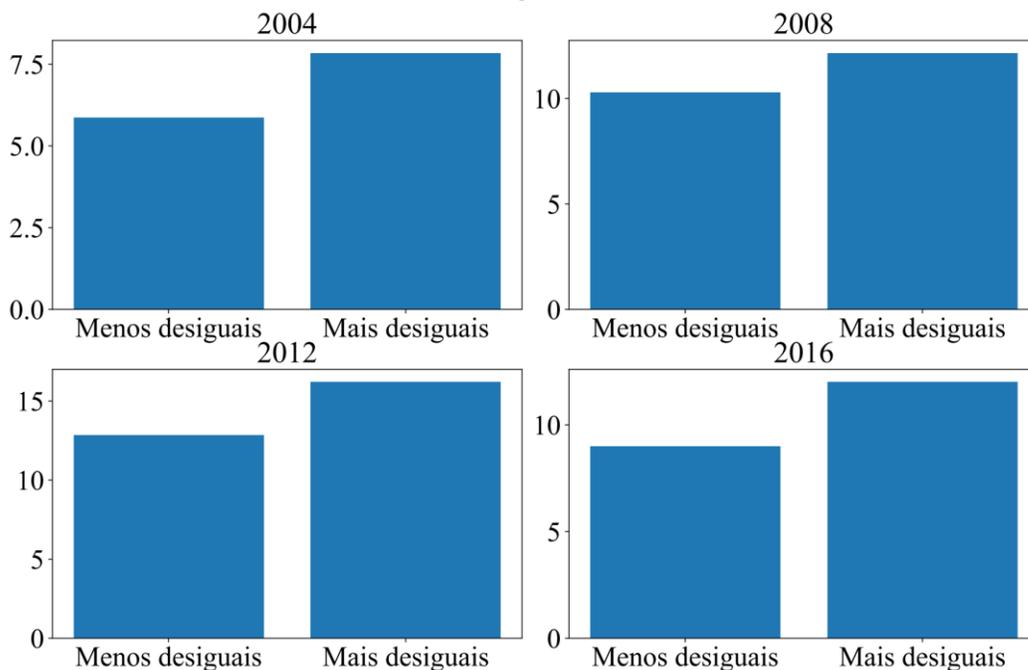
(a) Despesa total por eleitor



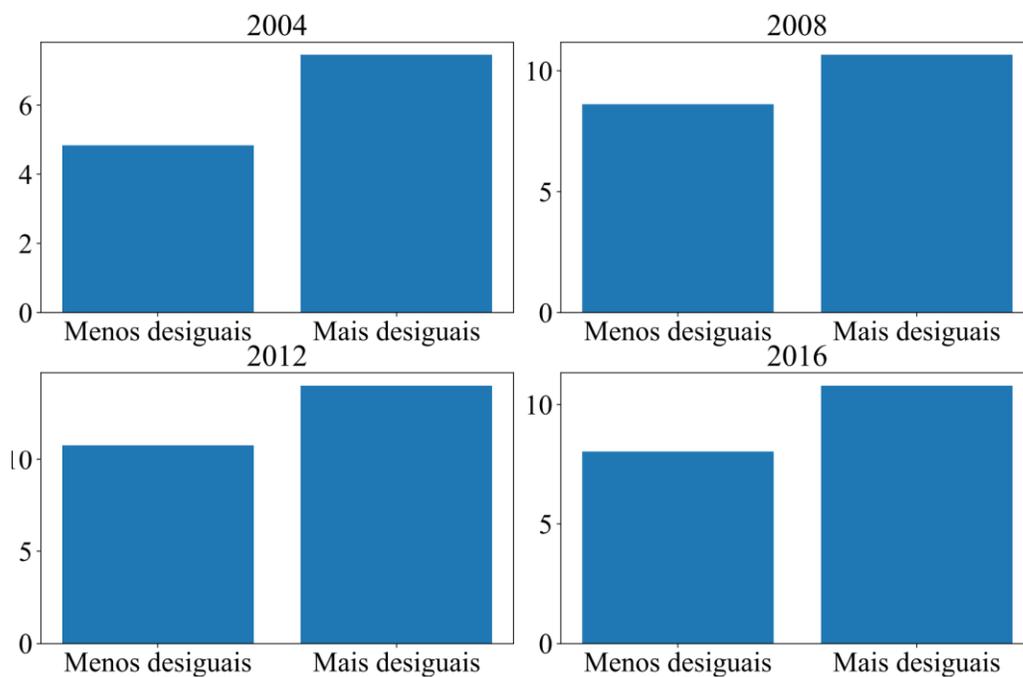
(b) Despesa privada por eleitor

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do TSE, 2021.

**Figura 6** – Vereadores - média da despesa e receita privada por eleitor para os 100 municípios mais/menos desiguais.



(a) Despesa total por eleitor



(b) Receita privada por eleitor

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do TSE, 2021.

## 9 Conclusão

O presente estudo foi motivado por uma parte da literatura preocupada com o financiamento de gastos eleitorais. Mostramos como a desigualdade de renda dentro dos municípios brasileiros pode ser uma das possíveis causas para o alto custo das eleições no Brasil. Para isso, utilizamos um painel de 2004 a 2016 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).

Os modelos de Efeitos Fixos indicaram que o índice de Gini da renda formal, estimado com dados da RAIS, é positivamente correlacionado com doações privadas de campanha e com gastos de baixas de estimáveis. Uma possível crítica ao presente estudo é a falta de uma variável de explicativa que controle pelo efeito do Programa Bolsa Família, que contribuiu fortemente para a redução da desigualdade no país (BARROS 2007). Em estimações preliminares, o número de beneficiários do Bolsa Família foi utilizado como variável de controle, mas sua inclusão acarretava a perda de muitas observações. Por esse motivo, os resultados aqui apresentados não incluem tal variável.

As evidências aqui 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.

Este estudo econométrico utilizou 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

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. Why did the west extend the franchise? growth, inequality and democracy in historical perspective. **Quarterly Journal of Economics**, v. 115, n.3, p. 1167–1199, nov. 2000.
- ALESINA, Alberto; RODRIK, Dani. Distributive Politics and Economic Growth. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 109, n. 2, p. 465–490, mai. 1994.
- ALI, Mukhtar M.; SHARMA, Subhash C. Robustness to nonnormality of regression F-tests. **Journal of Econometrics**, v. 71, n. 1, p. 175–205, mar. 1996.

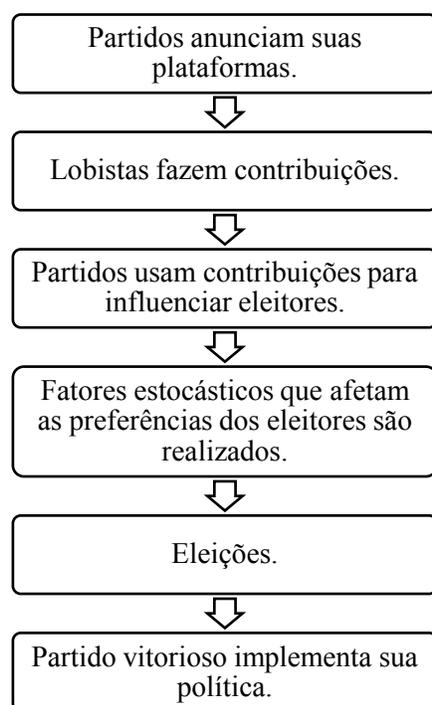
- ALIN, Aylin. Multicollinearity. **Wiley Interdisciplinary Reviews: Computational Statistics**, v. 2, n. 3, p. 370 – 374, mai. 2010.
- ALMEIDA, Rodrigo Borges De; SAKURAI, Sergio Naruhiko. Incentivos eleitorais e regras fiscais (não tão) rígidas: novas evidências para os municípios brasileiros a partir da rubrica restos a pagar. **Anais do XLIV Encontro Nacional de Economia**, p. 1-18, 2018. Natal/RN 12 a 15 de dezembro de 2018.
- ARELLANO, M. Computing Robust Standard Errors for Within-Groups Estimators. **Oxford Bulletin of Economics and Statistics**, v. 49, n. 4, p. 431–434, nov. 1987.
- BARON, David P. Electoral competition with informed and uninformed voters. **American Political Science Review**, Cambridge University Press, v. 88, n. 1, p. 33–47, mar. 1994.
- BARROS, Ricardo. A efetividade do salário mínimo em comparação a do programa bolsa família como instrumento de redução da pobreza e da desigualdade. In: BARROS, Ricardo; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel (Ed.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília, Brazil: IPEA, 2007. cap. 34, p. 507–549.
- BILLOR, Nedret; HADI, Ali S.; VELLEMAN, Paul F. BACON: blocked adaptive computationally efficient outlier nominators. **Computational Statistics & Data Analysis**, v. 34, n. 3, p. 279–298, set. 2000.
- BUGARIN, Mauricio. **Inequality and the Cost of Electoral Campaigns in Brazil and Japan**. Saarbrücken: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2015.
- BUGARIN, Mauricio; SAKURAI, Sergio Naruhiko; PORTUGAL, Adriana Cuoco. Inequality and the cost of electoral campaigns. In: BLOFIELD, Merike (Ed.). **The great gap: inequality and the politics of redistribution in Latin America**. University Park, Pa: Pennsylvania State University Press, 2011. cap. 7, p. 217–244.
- BUGARIN, Maurício; TANAKA, Michel Cunha. Inequality and the cost of electoral campaigns: Evidence from the Brazilian 2012 municipal elections. In: TEIXEIRA, Joaínilo (Ed.). **Essays on Political Economy and Society**. Curitiba, Brazil: CRV, 2018. p. 109–128.
- CINGANO, Federico. Trends in income inequality and its impact on economic growth. **OECD Social, Employment and Migration Working Papers**, OECD Publishing, Paris, v. 163, dez. 2014.
- DIXON, Philip M. et al. Bootstrapping the gini coefficient of inequality. **Ecology**, v. 68, p. 1548–1551, out. 1987.
- DOWNS, Anthony. An economic theory of political action in a democracy. **Journal of Political Economy**, University of Chicago Press, v. 65, n. 2, p. 135–150, abr. 1957.
- ENGERMAN, Stanley L.; SOKOLOFF, Kenneth Lee. Factor endowments, inequality, and paths of development among new world economies. **Economía**, Project Muse, v. 3, n. 1, p. 41–109, out. 2002.
- FRIEDRICH, Robert J. In defense of multiplicative terms in multiple regression equations. **American Journal of Political Science**, Midwest Political Science Association, Wiley, v. 26, n. 4, p. 797–833, nov. 1982.
- GLASSER, Gerald J. Variance formulas for the mean difference and coefficient of concentration. **Journal of the American Statistical Association**, Taylor & Francis, v. 57, n. 299, p. 648–654, set. 1962.
- GOLDBERGER, Arthur. **A course in econometrics**. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1991.
- JAMES, Gareth. **An introduction to statistical learning: with applications in R**. New York, NY: Springer, 2013.
- KNIEF, Ulrich; FORSTMEIER, Wolfgang. Violating the normality assumption may be the lesser of two

- evils. **Behavior Research Methods**, p. 1-15, mai. 2020.
- KUZNETS, Simon. Economic growth and income inequality. **The American Economic Review**, American Economic Association, v. 45, n. 1, p. 1–28, mar. 1955.
- LUMLEY, Thomas et al. The importance of the normality assumption in large public health data sets. **Annual Review of Public Health**, v. 23, n. 1, p. 151–169, mai. 2002.
- MOISES, Jose. **Democracia e confiança**: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas. Sao Paulo, SP, Brasil: EDUSP, 2010.
- PARK, Hun Myoung. **Practical guides to panel data modeling**: A step-by-step analysis using Stata. Tutorial Working Paper - Graduate School of International Relations, International University of Japan, out. 2011.
- PERSSON, Torsten. **Political economics**: explaining economic policy. Cambridge, Mass: MIT Press, 2000.
- ROEMER, John. **Political equilibrium with private or / and public campaign finance**: A comparison of institutions. Cowles Foundation Discussion Paper No. 1409. Cowles Foundation for Research in Economics at Yale University, 2003.
- SAMUELS, David. Money, elections, and democracy in Brazil. **Latin American Politics and Society**, [University of Miami, Wiley, Center for Latin American Studies at the University of Miami], v. 43, n. 2, p. 27–48, jul. 2001.
- SAMUELS, David J. Financiamento de campanhas e eleições no Brasil: O que podemos aprender do ‘caixa um’ e propostas de reforma. In: **Reforma Política e Cidadania**. Instituto Cidadania/Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- TAYLOR, Jeffrey A.; HERRNISON, Paul S.; CURRY, James M. The impact of district magnitude on the legislative behavior of state representatives. **Political Research Quarterly**, SAGE Publications, v. 71, n. 2, p. 302–317, out. 2017.
- THE Determinants of Campaign Spending in Mayoral Elections. **State Local Government Review**, [Sage Publications, Inc., Carl Vinson Institute of Government, University of Georgia], v. 46, n. 1, p. 13–27, mar. 2014.
- WHITE, Halbert. A Heteroskedasticity-Consistent Covariance Matrix Estimator and a Direct Test for Heteroskedasticity. **Econometrica**, v. 48, n. 4, p. 817–838, mai. 1980.
- WILLIAMS, Matt N; GRAJALES, Carlos A. Gómez; KURKIEWICZ, Dason. Assumptions of multiple regression: Correcting two misconceptions. **Practical Assessment, Research and Evaluation**, v. 18, p. 11, set. 2013.

## Apêndice A: Modelo

Esta seção apresenta o modelo de competição eleitoral entre partidos, lobistas e eleitores em que se baseia este estudo. A figura 7 descreve a implementação do jogo. Partidos políticos anunciam suas plataformas políticas e baseado nelas, lobistas fazem contribuições de campanha. Os partidos usam as contribuições para persuadir eleitores, que também são influenciados por fatores estocásticos que determinam suas preferências. Após as eleições, os partidos ganham o número de assentos proporcional ao número de votos recebidos, de forma que o partido com mais assentos implementa sua plataforma. O jogo é resolvido por indução retroativa.

**Figura 7** Modelo de competição eleitoral.



Fonte: autores.

Suponha que haja um contínuo de eleitores  $\Omega = [0,1]$  e que cada eleitor pertença a apenas duas classes sociais ( $J = P, R$ ) baseadas na renda:  $R$  representa os eleitores da classe “Rica” e  $P$  os da classe “Pobre”. Seja ainda  $y^R$  a renda dos eleitores Ricos e  $y^P$  a renda dos eleitores Pobres. Naturalmente,  $y^R > y^P$ . Uma classe social  $J$  tem uma massa  $\alpha^J$  tal que  $\alpha^P + \alpha^R = 1$ . No modelo, há mais eleitores pobres do que ricos ( $\alpha^P > \alpha^R$ ). Dois partidos ( $P = A, B$ ) competem declarando uma quantidade *per capita* do bem público  $g$ , cujo financiamento é feito por um imposto  $\tau$ , comum a todos os eleitores.

Seja  $c$  o financiamento de campanha *per capita*. A restrição orçamentária do governo é então

$$\alpha^P \tau y^P + \alpha^R \tau y^R = \tau y = g + c, \text{ onde } y = \alpha^P y^P + \alpha^R y^R.$$

A função de utilidade dos eleitores é composta de duas partes. A primeira depende do consumo de um bem privado e do bem público. A renda de um eleitor líquida de impostos é  $(1 - \tau)y^J \rightarrow \frac{y}{y}(1 - \tau)y^J = (y - g - c)\frac{y^J}{y}$ , que é normalizada como a utilidade do consumo privado. A utilidade com relação ao bem público é  $H(g)$ , onde  $H$  é uma função estritamente crescente e côncava. Seja  $(H')^{-1}$  a inversa da derivada de  $H$ . Então  $(H')^{-1}$  e  $H \circ (H')^{-1}$  são funções estritamente convexas. A equação 1 mostra a primeira parte da utilidade de um eleitor.

$$W^J(g) = (y - g - c)\frac{y^J}{y} + H(g) \quad (1)$$

Ao maximizar a equação 1 para obtêm-se a provisão ótima de  $g$  para cada classe.

$$g_J^* = (H')^{-1}\left(\frac{y^J}{y}\right), \quad J \in R, P$$

Segue que  $g_P^* > g_R^*$ . Isso significa que os Pobres preferem uma provisão maior de  $g$  do que os Ricos. Intuitivamente, os Ricos pagam mais por  $g$ , implicando em uma preferência menor por tal bem.

A segunda parte da utilidade de um eleitor depende da sua ideologia. Ela depende da influência dos gastos de campanha no eleitor e de duas variáveis estocásticas que determinam seu viés com relação ao partido  $B$ . A primeira variável estocástica  $\delta$  é comum a toda população e está associada à realização do estado da natureza (crises, guerras etc.). Por simplicidade, supõe-se que  $\delta$  é uniformemente distribuída em  $\left[-\frac{1}{2\psi}, \frac{1}{2\psi}\right]$ , onde  $\psi > 0$  mede a sensibilidade da sociedade à choques. Quanto maior  $\psi$ , menor a sensibilidade.

A segunda variável estocástica,  $\sigma^{ij}$ , reflete o viés de um eleitor com relação ao partido  $B$ . Ela é suposta uniformemente distribuída em  $\left[-\frac{1}{2\Psi^J}, \frac{1}{2\Psi^J}\right]$ .  $\Psi^J > 0$  mede a homogeneidade entre eleitores de uma mesma classe. Quanto menor  $\Psi^J$ , mais heterogênea é a classe. Assuma que  $\Psi^J = \Psi$ ,  $J = R, P$ . Note que valores positivos de  $\delta$  e  $\sigma^{ij}$  indicam viés positivo com relação ao partido  $B$ .

Gastos de campanha afetam a utilidade de um eleitor linearmente, o que possibilita que lobistas influenciem as preferências dos eleitores ao doar recursos para partidos. Sejam  $C_A$  e  $C_B$  os gastos de campanha dos partidos  $A$  e  $B$ . A popularidade de  $B$  aumenta se  $C_B > C_A$ . Se a efetividade dos gastos de campanha é representada por  $h > 0$ , então caso  $B$  ganhe as eleições, a utilidade total do eleitor  $i$  da classe  $J$  é representada pela equação 2:

$$W^J(g_b) + \delta + \sigma^{ij} + h(C_B - C_A) \quad (2)$$

Eleitores escolhem seus partidos após o anúncio das plataformas. O eleitor  $i$  a classe  $J$  escolherá

A se:

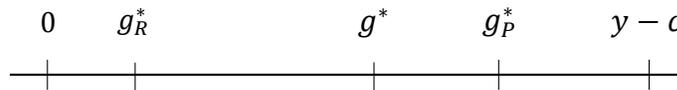
$$W^J(g_A) > W^J(g_B) + \delta + \sigma^{ij} + h(C_B - C_A) \quad (3)$$

Onde  $g_A$  e  $g_B$  são as plataformas anunciadas pelos partidos.

Calcular a política socialmente ótima  $g^*$  fornece um parâmetro para comparar resultados de bem-estar. Note que as variáveis estocásticas têm valor esperado zero e podem ser removidas das utilidades. Gastos de campanha são uma decisão dos partidos e podem ser removidos. Assim, a utilidade ex-ante dos eleitores é  $W^J(g) = (y - g - c) \frac{\gamma^J}{y} + H(g)$ .

Maximizar a função de bem-estar social dos eleitores ( $W(g) = \sum_J \sigma^J W^J(g)$ ) resulta em  $g^* = (H')^{-1}$ , que é a política socialmente ótima. A figura 8 ilustra o ótimo social e as preferências de cada classe por  $g$ . Note que  $g_R^* < g^* < g_P^*$ .

Figura 8: Políticas preferidas de cada classe e política socialmente ótima



Fonte: autores.

Para cada classe  $J$ , o *swing voter*  $\sigma^J$  é o eleitor indiferente entre os dois partidos. Da equação 3 é possível notar que:

$$\sigma^J = W^J(g_A) - W^J(g_B) - h(C_B - C_A) - \delta \quad (4)$$

É possível mostrar que o número de votos no partido  $A$  é  $\frac{1}{2}$  acrescido da soma da massa dos *swing voters* em cada classe.

$$\begin{aligned} \pi^A &= \sum_J \alpha^J \Psi \left[ \sigma^J + \frac{1}{2\Psi} \right] \\ &= \sum_J \alpha^J \sigma^J \Psi + \sum_J \frac{\alpha^J \Psi}{2\Psi} \\ &= \frac{1}{2} + \Psi \sum_J \alpha^J \sigma^J \quad (5) \end{aligned}$$

Como  $\sum_J \alpha^J = 1$ , a probabilidade do partido  $A$  ganhar as eleições é a probabilidade de  $\pi^A > \frac{1}{2}$ . Da equação 4, isso ocorre se  $\sigma^J$  for maior que 0. Como  $\psi$  dá a distribuição de  $\delta$ , escreva  $W(g_A) = \sum_J \sigma^J W^J(g_A)$  e  $W(g_B) = \sum_J \sigma^J W^J(g_B)$ . Utilizando a equação 4, a probabilidade de  $A$  ganhar as eleições é:

$$\begin{aligned}
 p_A &= Prob\left[\pi^A > \frac{1}{2}\right] \\
 &= Prob[\delta < W^J(g_A) - W^J(g_B) - h(C_B - C_A)] \\
 &= \frac{1}{2} + \psi[W^J(g_A) - W^J(g_B) - h(C_B - C_A)] \quad (6)
 \end{aligned}$$

Por simetria:

$$p_B = \frac{1}{2} - \psi[W^J(g_A) - W^J(g_B) - h(C_B - C_A)] = 1 - p_A \quad (7)$$

Para determinar  $C_A$  e  $C_B$ , considere que partidos recebem financiamento público e privado. A parte pública é proporcional ao número de assentos obtidos pelo partido na legislatura anterior:  $\beta_A + \beta_B = 1$ , onde  $\beta_P$  é a representação do partido  $P$ . Seja  $c$  a distribuição per capita de fundos públicos. Então cada partido recebe  $\beta_P * c$  em financiamento público.

Lobistas fazem contribuições privadas denominadas por  $C_P^J$ , onde  $J = P, R$  e  $P = A, B$ . A função utilidade dos lobistas depende da implementação da política e da quantidade de recursos doados:

$$p_A W^J(g_A) + (1 - p_A) W^J(g_B) - \frac{1}{2} (C_A^J + C_B^J)^2$$

O problema dos lobistas da classe  $J$  é:

$$\max_{C_A^J, C_B^J \geq 0} p_A W^J(g_A) + (1 - p_A) W^J(g_B) - \frac{1}{2} (C_A^J + C_B^J)^2$$

Cuja solução é:

$$\begin{aligned}
 C_A^J &= \max\{0, \Psi h \alpha^J [W^J(g_A) - W^J(g_B)]\} \\
 C_B^J &= \max\{0, \Psi h \alpha^J [W^J(g_B) - W^J(g_A)]\} \quad (8)
 \end{aligned}$$

A doação total para o partido  $P$  é  $\sum_J \alpha^J C_P^J$ . Portanto, a contribuição total é  $C_P = \beta_P c + \sum_J \alpha^J C_P^J$ .

Partidos antecipam as contribuições que serão recebidas dos lobistas, Da equação 8:

$$\begin{aligned}
 C_A^J - C_B^J &= \Psi h \alpha^J [W^J(g_A) - W^J(g_B)] \\
 &= \Psi h \sum_J (\alpha^J)^2 [W^J(g_A) - W^J(g_B)] + (\beta_A + \beta_B) c \quad (9)
 \end{aligned}$$

Agora, da equação 6:

$$p_A(g_A, g_B) = \frac{1}{2} + \Psi h^2 \sum_J (\alpha^J)^2 [W^J(g_A) - W^J(g_B)] + (\beta_A + \beta_B) h c \quad (10)$$

Assim como eleitores, os partidos políticos também possuem preferências por  $g$ . O partido  $A$  prefere estritamente  $\bar{g}_A$  e  $B$  prefere estritamente  $\bar{g}_B$ . Assuma que  $A$  represente os Ricos e  $B$  os Pobres, de forma que  $\bar{g}_A = g_R^*$  e  $\bar{g}_B = g_P^*$ . Desviar da política preferida causa perda de utilidade, mas há um *trade-*

*off*: os partidos podem desviar de suas políticas preferidas para atrair votos da outra classe social. Há um custo associado a tal desvio:

$$U_P(p_A, p_B) = p_P(g_A, g_B) - \gamma_P |\bar{g}_P - g_P|, \quad P = \{A, B\} \quad (11)$$

A primeira parte da equação 11 representa a utilidade obtida quando se obtém a maioria da legislatura. A segunda parte representa o custo de implementar uma política diferente da preferida pelo partido. Quanto maior  $\gamma_P$  maior tal custo.

Como  $A$  representa a classe dos Ricos, sua política preferida  $g_A^*$  está à esquerda de  $g^*$ , o que implica que um desvio para obter mais votos implica em um aumento com relação a  $g_A^*$ . O oposto ocorre para  $B$ . Assim, pode-se reescrever a equação 11 como:

$$\begin{aligned} U_A(p_A, p_B) &= p_A(g_A, g_B) - \gamma_A (g_A - g_A^*) \\ U_B(p_A, p_B) &= p_B(g_A, g_B) - \gamma_B (g_B^* - g_B) \end{aligned} \quad (12)$$

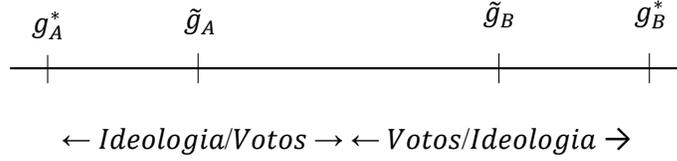
Após o anúncio das plataformas pelos partidos, a racionalidade sequencial reduz a forma extensiva do jogo para a forma normal, de forma que as utilidades dos partidos  $A$  e  $B$  são dadas pela equação 12. O equilíbrio de Nash dominante é:

$$\begin{aligned} \tilde{g}_A &= (H)^{-1} \left( \frac{\hat{y}}{y} + \frac{\gamma_A}{\Psi \hat{\alpha}} \right) \\ \tilde{g}_B &= (H)^{-1} \left( \frac{\hat{y}}{y} - \frac{\gamma_B}{\Psi \hat{\alpha}} \right) \end{aligned} \quad (13)$$

Onde  $\hat{y} = \frac{y + \Psi h^2 [(\alpha^P)^2 y^R + (\alpha^R)^2 y^P]}{\hat{\alpha}}$  e  $\hat{\alpha} = \alpha^P (1 + \Psi h^2 \alpha^P) + \alpha^R (1 + \Psi h^2 \alpha^R)$ . Na equação 13, note que o financiamento público não afeta a ação dos partidos, já que  $c$  não é parte da equação. Note também que sem *lobbies* e sem ideologia ( $h = 0$  e  $\gamma_P = 0$ ), ambos os partidos anunciarão a mesma política  $\tilde{g}_A = \tilde{g}_B < g^*$ . Caso houver ideologia e contribuições de lobistas, ( $h > 0$  e  $\gamma_P > 0$ ), os partidos tentarão se diferenciar:  $\tilde{g}_A < g^L < \tilde{g}_B$ . Nesse caso, contribuições privadas influenciarão a probabilidade de vitória de um partido.

Note que diferenças em  $\tilde{g}_A$  e  $\tilde{g}_B$  permitem diferenças em contribuições de campanha. Os Ricos financiarão  $A$  e os Pobres  $B$ . Aqui, os partidos enfrentam um *trade-off*: eles podem escolher uma política similar as suas preferências e receber mais votos de suas classes “nativas” ou tentar influenciar a outra classe por meio de campanhas financiadas com recursos doados por *lobbies*. A figura 9 ilustra as duas forças que agem sobre a escolha da política pelos partidos.

**Figura 9** – Anúncio de plataformas.



Fonte: autores.

Das equações 8 e 13, é possível notar que o partido  $A$  receberá contribuições de campanha da classe  $R$  e o partido  $B$  da classe  $P$ . Para cada partido  $P = A, B$ , as contribuições totais serão:

$$\begin{aligned} C_A &= \beta_A c + \alpha^R C_A^R = \beta_A c + \Psi h(\alpha^R)^2 [W^R(\tilde{g}_A) - W^R(\tilde{g}_B)] \\ C_B &= \beta_B c + \alpha^P C_B^P = \beta_B c + \Psi h(\alpha^P)^2 [W^P(\tilde{g}_B) - W^P(\tilde{g}_A)] \end{aligned}$$

Onde o último termo em ambas as equações é a contribuição privada para os partidos  $A$  e  $B$ . A principal variável é a doação total, dada por:

$$\begin{aligned} C &= \Psi h(\alpha^R)^2 [W^R(\tilde{g}_A) - W^R(\tilde{g}_B)] + \Psi h(\alpha^P)^2 [W^P(\tilde{g}_B) - W^P(\tilde{g}_A)] \\ &= \Psi h\{(\alpha^R)^2 [W^R(\tilde{g}_A) - W^R(\tilde{g}_B)] + (\alpha^P)^2 [W^P(\tilde{g}_B) - W^P(\tilde{g}_A)]\} \quad (14) \end{aligned}$$

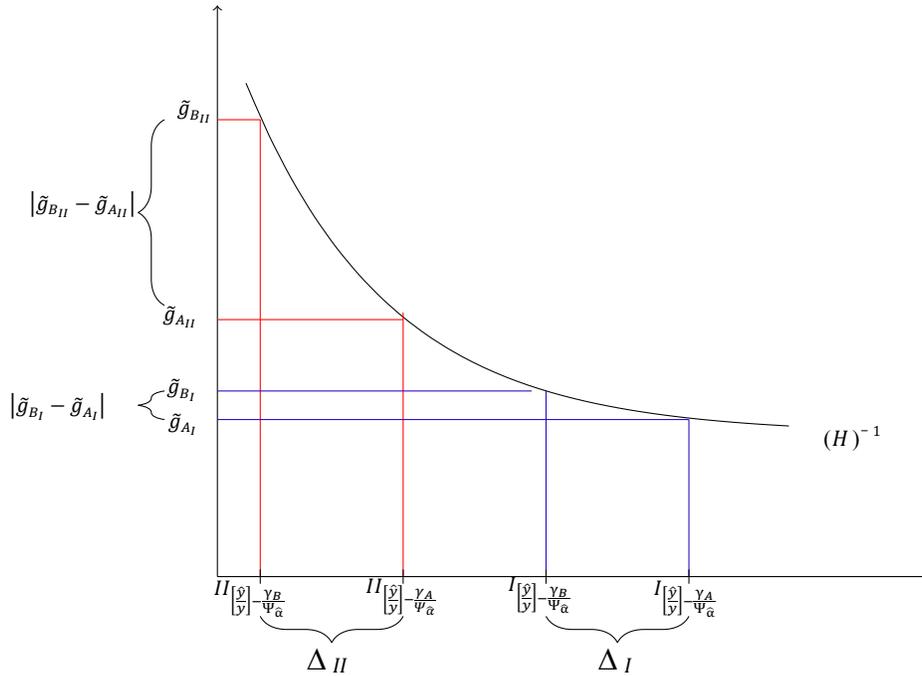
No modelo, um aumento da desigualdade corresponde a um aumento na porcentagem da renda total de posse da classe dos Ricos. A renda média é dada por:  $y = \alpha^P y^P + \alpha^R y^R \rightarrow \frac{\alpha^P y^P}{y} + \frac{\alpha^R y^R}{y} = 1$ . Portanto, uma redução em  $\frac{\alpha^P y^P}{y}$  ou um aumento em  $\frac{\alpha^R y^R}{y}$  aumentam a desigualdade.

Defina agora  $\beta = \frac{(\alpha^P)^2 y^P}{y} + \frac{(\alpha^R)^2 y^R}{y}$ . Escrevendo  $\alpha = \alpha^R$  e  $x = \frac{\alpha^R y^R}{y}$ , obtemos:

$$\beta = (1 - \alpha)(1 - x) + \alpha x = (1 - \alpha) - (1 - 2\alpha)x$$

Mas  $\alpha = \alpha^R < \frac{1}{2} \rightarrow 1 - 2\alpha > 0$ . Portanto, a medida que  $\beta$  diminui, a desigualdade aumenta. Ademais, usando a expressão para  $\hat{y}$  na equação 13, pode-se substituir  $\beta$  para escrever  $\frac{\hat{y}}{y} = \frac{1 + \Psi h^2 \beta}{\hat{\alpha}}$ . Note que  $\frac{\gamma_A}{\Psi \hat{\alpha}}$  e  $\frac{\gamma_A}{\Psi \hat{\alpha}}$  não dependem da renda. Assim, um aumento na desigualdade resulta em uma diminuição de  $\beta$  e  $\frac{\hat{y}}{y}$  diminui. A figura 10 mostra como  $\frac{\hat{y}}{y} + \frac{\gamma_A}{\Psi \hat{\alpha}}$  e  $\frac{\hat{y}}{y} - \frac{\gamma_B}{\Psi \hat{\alpha}}$  caminham para a esquerda a medida que a desigualdade aumenta. Como  $(H)^{-1}$  é decrescente e convexa,  $\tilde{g}_A$  e  $\tilde{g}_B$  aumenta.

**Figura 10** – O efeito da desigualdade nas políticas anunciadas pelos partidos.



Fonte: autores.

Na figura 10, o subscripto (ou sobrescrito) *I* se refere ao caso anterior ao aumento na desigualdade e *II* ao caso posterior. À medida que a desigualdade aumenta,  $\frac{\hat{y}}{y} + \frac{\gamma_A}{\psi\alpha}$  e  $\frac{\hat{y}}{y} - \frac{\gamma_B}{\psi\alpha}$  mudam para a esquerda, mas  $\Delta_I$  e  $\Delta_{II}$  permanecem os mesmos. Contudo, dado o formato de  $(H)^{-1}$ ,  $|\tilde{g}_{BII} - \tilde{g}_{AII}| > |\tilde{g}_{BI} - \tilde{g}_{AI}|$ .

Quanto maior a desigualdade maior a diferença entre as utilidades que os eleitores obtêm do bem público correspondente ao anúncio das plataformas,  $H(\tilde{g}_B) - H(\tilde{g}_A)$ . Usando a equação 13, observe que  $H(\tilde{g}_B) - H(\tilde{g}_A) = (H \circ (H')^{-1})\left(\frac{\hat{y}}{y} - \frac{\gamma_B}{\psi\alpha}\right) - (H \circ (H')^{-1})\left(\frac{\hat{y}}{y} - \frac{\gamma_A}{\psi\alpha}\right)$ . Uma vez que  $H \circ (H')^{-1}$  é convexa e como  $\left(\frac{\hat{y}}{y} - \frac{\gamma_P}{\psi\alpha}\right), P = \{A, B\}$  vai para à esquerda,  $H(\tilde{g}_B) - H(\tilde{g}_A)$  aumenta.

Agora é possível mostrar que um aumento na desigualdade leva a um aumento nos gastos de campanha. Da equação 1, a diferença de utilidade entre eleitores da classe *J* é  $W^J(\tilde{g}_B) - W^J(\tilde{g}_A) = (\tilde{g}_B - \tilde{g}_A) \frac{y^J}{y} + [H(\tilde{g}_B) - H(\tilde{g}_A)]$ . Substituindo essa expressão na equação 14, obtêm-se:

$$\frac{c}{\psi h} = \underbrace{[\tilde{g}_B - \tilde{g}_A]}_I \underbrace{\left[ (\alpha^P)^2 \frac{y^P}{y} - (\alpha^R)^2 \frac{y^R}{y} \right]}_{II} + \underbrace{[H(\tilde{g}_B) - H(\tilde{g}_A)]}_{III} \underbrace{[(\alpha^P)^2 - (\alpha^R)^2]}_{IV}$$

Note que *I*, *II* e *III* aumentam com a desigualdade. Já *IV* é maior que 0, pois  $\alpha^P > \frac{1}{2} > \alpha^R > 0$ .

Portanto um aumento na desigualdade implica em um aumento nos recursos usados em campanhas eleitorais. Intuitivamente, mais desigualdade significa que Ricos e Pobres tem preferências muito diferentes por  $g$ , o que significa que  $\tilde{g}_A$  e  $\tilde{g}_B$  ficam muito distantes. Lobistas, contudo, preveem que uma política muito diferente das suas preferidas pode ser implementada se o partido do outro espectro político ganhar as eleições. Como resultado, eles ficam mais dispostos a financiar seus próprios partidos, aumentando os gastos eleitorais.

### Apêndice B: Coeficiente de Gini dos municípios brasileiros

Os coeficientes de Gini para os municípios brasileiros foram estimados pela diferença relativa de média para dados ordenados, como em Glasser (1962) e Dixon et al. (1987):

$$G = \frac{\sum_{i=1}^n (2i - n - 1)x_i}{n \sum_{i=1}^n x_i}$$

Onde  $G$  é o coeficiente de Gini,  $x$  é um valor de renda observada,  $n$  é o número de valores e  $i$  é o ranking dos valores em ordem ascendente. Para obter um estimador não viesado, os valores foram multiplicados por  $n/(n - 1)$ .

### Apêndice C: Testes

A tabela 10 contém os VIFs das variáveis para todos os modelos estimados. Já as tabelas 11 e 12 contém os resultados para as estimativas sem a variável *Urbano*.

**Tabela 10 – VIFs**

	Prefeitos - Doações	Prefeitos - Baixa de Estimáveis	Vereadores - Doações	Vereadores - Baixa de Estimáveis
<i>Gini</i>	2.18	2.07	3.02	2.88
<i>GiniRenda</i>	3.22	3.27	5.65	5.77
<i>Renda</i>	2.42	2.26	2.91	2.72
<i>Frag Educ</i>	1.5	1.34	1.51	1.35
<i>Jovem</i>	8.32	7.49	8.39	7.57
<i>Sênior</i>	5.97	5.64	5.97	5.64
<i>Frag Idade</i>	7.77	7.59	7.82	7.65
<i>Urbano</i>	239.69	260.04	269.78	303.68

<i>Candidatos</i>	11.47	11.5	11.45	11.64
<i>Candidatos2</i>	11.71	11.46	7.41	7.41
<i>Eleitores</i>	233.56	255.07	251.24	282.86
<i>Seg. Turno</i>	1.39	1.38	5.86	5.78
<i>Reeleição</i>	1.69	1.66	1.73	1.49
<i>Reeleito</i>	1.72	1.71	1.48	1.5
<i>2008</i>	1.7		1.78	
<i>2012</i>	2.15	1.59	2.43	1.85
<i>2016</i>	2.82	2.06	3.07	2.3

Fonte: autores.

Tabela 11 – Resultados das estimações das eleições para prefeito sem Urbano - efeitos fixos.

	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>Pref/Ele</i>	<i>Pref/Hab</i>	<i>BE-Pref/Ele</i>	<i>BE-Pref/Hab</i>
<i>Gini</i>	1.75*** (0.66)	4.07*** (0.66)	4.25*** (1.30)	5.82*** (1.27)
<i>GiniRenda</i>	-0.32** (0.14)	-0.81*** (0.14)	-0.83*** (0.27)	-1.16*** (0.26)
<i>Renda</i>	0.17* (0.09)	0.55*** (0.09)	0.65*** (0.17)	0.89*** (0.17)
<i>Frag Educ</i>	0.84*** (0.30)	0.93*** (0.30)	4.07*** (0.59)	3.90*** (0.57)
<i>Jovem</i>	3.54*** (1.02)	3.20*** (1.01)	2.87 (1.86)	2.81 (1.82)
<i>Sênior</i>	1.47*** (0.55)	2.43*** (0.55)	2.40** (1.05)	3.29*** (1.03)
<i>Frag Idade</i>	-1.04 (1.54)	-0.02 (1.52)	3.35 (2.91)	4.11 (2.86)
<i>Candidatos</i>	0.13*** (0.01)	0.13*** (0.01)	0.19*** (0.02)	0.18*** (0.02)
<i>Candidatos2</i>	-0.01*** (0.00)	-0.01*** (0.00)	-0.01*** (0.00)	-0.01*** (0.00)
<i>Eleitores</i>	-0.00** (0.00)	-0.00** (0.00)	-0.00*** (0.00)	-0.00*** (0.00)
<i>Seg Turno</i>	0.08 (0.05)	0.07 (0.05)	-0.01 (0.08)	-0.02 (0.08)
<i>Reeleição</i>	0.03*** (0.01)	0.04*** (0.01)	0.02 (0.01)	0.02 (0.01)
<i>Reeleito</i>	-0.05*** (0.01)	-0.05*** (0.01)	-0.09*** (0.02)	-0.09*** (0.02)
<i>Constante</i>	3.32*** (1.27)	1.97 (1.25)	-3.73 (2.41)	-4.60* (2.37)

<i>Obs.</i>	20044	20044	15033	15033
<i>r<sup>2</sup> ajustado</i>	0.06	0.08	0.15	0.16
<i>r<sup>2</sup> within</i>	0.06	0.08	0.15	0.16
<i>r<sup>2</sup> overall</i>	0.04	0.07	0.03	0.04
<i>r<sup>2</sup> between</i>	0.05	0.10	0.02	0.03
$\sigma_u$	0.40	0.43	0.95	0.97
$\sigma_e$	0.44	0.43	0.60	0.59
$\rho$	0.46	0.50	0.72	0.73
<i>Dummies ano</i>	Sim	Sim	Sim	Sim

Erros padrões robustos entre parênteses, \*p < 0.1, \*\*p < 0.05, \*\*\*p < 0.01.

Fonte: autores.

**Tabela 12** – Resultados das estimações das eleições para vereadores sem *Urbano* - efeitos fixos.

	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
	Ver/Ele	Ver/Ele/Vag	Ver/Hab	Be-Ver/Ele	Be-Ver/Ele/Vag	Be-Ver/Hab
<i>Gini</i>	1.846*** (0.584)	1.884*** (0.584)	4.203*** (0.581)	3.729*** (1.029)	3.288*** (0.907)	5.385*** (1.020)
<i>GiniRenda</i>	-0.342*** (0.117)	-0.351*** (0.117)	-0.843*** (0.117)	-0.739*** (0.207)	-0.657*** (0.184)	-1.082*** (0.205)
<i>Renda</i>	0.313*** (0.078)	0.317*** (0.078)	0.695*** (0.077)	0.479*** (0.131)	0.434*** (0.117)	0.727*** (0.130)
<i>Frag Educ</i>	0.965*** (0.259)	0.937*** (0.259)	1.040*** (0.253)	3.788*** (0.491)	3.363*** (0.420)	3.613*** (0.481)
<i>Jovem</i>	0.984 (0.968)	0.936 (0.968)	0.658 (0.954)	1.459 (1.630)	1.397 (1.390)	1.438 (1.607)
<i>Sênior</i>	-0.995* (0.533)	-0.998* (0.533)	-0.044 (0.526)	1.703** (0.830)	1.209* (0.719)	2.529*** (0.816)
<i>Frag Idade</i>	1.008 (1.356)	1.023 (1.356)	1.977 (1.342)	1.917 (2.344)	1.822 (2.045)	2.806 (2.313)
<i>Candidatos</i>	0.001*** (0.000)	0.001*** (0.000)	0.001*** (0.000)	0.001*** (0.000)	0.001*** (0.000)	0.001*** (0.000)
<i>Candidatos2</i>	-0.000*** (0.000)	-0.000*** (0.000)	-0.000*** (0.000)	-0.000** (0.000)	-0.000** (0.000)	-0.000*** (0.000)
<i>Eleitores</i>	-0.001** (0.000)	-0.001** (0.000)	-0.001*** (0.000)	-0.002** (0.001)	-0.002** (0.001)	-0.002*** (0.001)
<i>Seg. Turno</i>	-0.012*** (0.003)	-0.047*** (0.003)	-0.014*** (0.003)	-0.033*** (0.005)	-0.065*** (0.004)	-0.036*** (0.005)
<i>Reeleição</i>	0.047** (0.020)	0.050** (0.020)	0.051*** (0.019)	-0.073* (0.037)	-0.063** (0.032)	-0.076** (0.037)
<i>Reeleito</i>	0.051** (0.023)	0.053** (0.023)	0.059*** (0.022)	0.084** (0.038)	0.075** (0.033)	0.098*** (0.037)
<i>Constante</i>	1.660	1.023	0.356	-1.286	-1.451	-2.259

	(1.109)	(1.109)	(1.099)	(1.948)	(1.699)	(1.923)
<b><i>Obs.</i></b>	20044	20044	20044	15033	15033	15033
<b><i>r<sup>2</sup> ajustado</i></b>	0.180	0.167	0.214	0.091	0.115	0.107
<b><i>r<sup>2</sup> within</i></b>	0.181	0.168	0.214	0.092	0.116	0.108
<b><i>r<sup>2</sup> overall</i></b>	0.071	0.104	0.107	0.019	0.063	0.034
<b><i>r<sup>2</sup> between</i></b>	0.023	0.091	0.081	0.014	0.072	0.034
<b><i>σ<sub>u</sub></i></b>	0.353	0.356	0.384	0.610	0.558	0.637
<b><i>σ<sub>e</sub></i></b>	0.374	0.374	0.369	0.481	0.417	0.475
<b><i>ρ</i></b>	0.471	0.476	0.520	0.617	0.641	0.642
<b><i>Dummies</i></b>						
<b><i>ano</i></b>	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: autores.

Nota: Erros padrões robustos entre parênteses, \*p < 0.1, \*\*p < 0.05, \*\*\*p < 0.01.

Artigo submetido em: 2021-06-30

Artigo rerepresentado em: 2021-10-08

Artigo aceito em: 2021-10-15



## INDICADOR DE SIMILARIDADE DO DISCURSO PARLAMENTAR: ANÁLISE DO COMPORTAMENTO DAS COALIZÕES PARTIDÁRIAS

### PARLIAMENTARY SPEECH SIMILARITY INDICATOR: ANALYSIS OF BEHAVIOR OF PARTY COALITIONS

### INDICADOR DE SIMILITUD DE DISCURSO PARLAMENTARIO: ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO DE LAS COALICIONES DE PARTIDOS

Fabiano Peruzzo Schwartz<sup>1</sup>

**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. 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 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. Esto tiene un significado especial en el sistema político brasileño en el que la organización del Poder Ejecutivo se basa en grandes coaliciones. 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

---

<sup>1</sup> 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](mailto:fabiano.schwartz@camara.leg.br)

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.

## 1 Introdução

Os trabalhos legislativos e a atividade parlamentar na Câmara dos Deputados são regidos pelo Processo Legislativo<sup>2</sup> e estão intimamente atrelados ao diálogo. No Plenário, órgão máximo de deliberação, os representantes do povo discutem e votam soberanamente as proposições em tramitação. A habilidade retórica de arranjar adequadamente as ideias, de colocar os argumentos apropriados, de organizar e apresentar oralmente o discurso para uma audiência é a principal ferramenta do parlamentar no exercício do seu ofício. Gnerre (1991, p. 5) destaca que "o poder da palavra é o poder de mobilizar a autoridade acumulada pelo falante e concentrá-la num ato linguístico", do qual um dos mais eloquentes exemplos é o discurso político.

Perceber a necessidade do discurso parlamentar e a respectiva influência no Processo Legislativo, do qual resultarão as leis que vão atingir direta ou indiretamente a vida de todos os cidadãos brasileiros, é de vital importância. Ademais, entender a dinâmica da política em espectro amplo somente é possível quando se conhece sobre o que os atores políticos estão dizendo e escrevendo, como se posicionam ante os fatos que afetam a sociedade. Uma vez que o discurso é um modo de representar aspectos do mundo em um contexto específico, a articulação de mais de um deles é a chave para reunir diferentes perspectivas de compreensão da realidade. Portanto, a análise da atuação parlamentar por meio do discurso deve ser considerada pelo conjunto da obra, não apenas por pronunciamentos isolados, pois esses carregam o peso do momento e do ambiente em que foram proferidos. Há que se considerar a sequência de eventos para se identificar a evolução do discurso e desta extrair o conhecimento sobre o processo político.

Esse entendimento tem especial significado no sistema político brasileiro em que a organização do Poder Executivo tem como base a formação de grandes coalizões partidárias, ao que fora denominado 'presidencialismo de coalizão' (ABRANCHES, 1988). Na prática, um governo precisa formar base de apoio no Congresso Nacional para viabilizar suas iniciativas de implantação da política estatal. Portanto, acompanhar o comportamento dessa base nas discussões das diversas matérias apreciadas no parlamento, o que significa acompanhar o comportamento dos parlamentares que a compõem, é parte intrínseca ao jogo político. Tanto

---

<sup>2</sup> Processo Legislativo é o conjunto de atos realizados pelos órgãos do Poder Legislativo, seguindo regras fixadas para a elaboração de normas jurídicas como emendas à Constituição, leis complementares ou ordinárias e outros tipos normativos dispostos no art. 59 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 17, § 1º, ressalta que os partidos políticos têm autonomia para “adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias” e que devem estabelecer em seus estatutos “normas de disciplina e fidelidade partidária” (BRASIL, 1988).

Não há no texto constitucional definição expressa dos termos “disciplina” e “fidelidade” partidárias, o que leva a divergências doutrinárias quanto a sua interpretação e aplicação. A linha da doutrina que diferencia os termos, atrela: fidelidade partidária ao alinhamento entre parlamentar e partido político no âmbito ideológico, ou caráter filosófico-programático dos temas; disciplina partidária ao comportamento parlamentar frente a questões cotidianas do partido, observada via o cotejamento entre os votos nominais dos parlamentares e as orientações dos líderes de bancada. Nesse sentido, Roma (2007) categoriza dois blocos de parlamentares: fiéis ou infiéis, quando o parlamentar, após eleito, permanece no partido, ou migra para outro; e disciplinados ou não disciplinados, quando os votos no plenário da Câmara seguem, ou não, a orientação dos líderes dos partidos.

Portanto, espera-se que as coalizões sejam marcadas pela fidelidade e disciplina partidárias dos seus membros. Nessa vertente que distingue os termos, a aferição da disciplina tem caráter objetivo, bem definido, que permite quantificar por meio das votações em dado período o percentual de vezes que o parlamentar ou a bancada seguem a orientação do líder. Assim, o partido pode monitorar o índice de disciplina dos seus parlamentares ao longo do tempo. Já a fidelidade, ou melhor, a infidelidade é medida em fato único, quando o parlamentar deserta ou abandona o partido, migrando de legenda. A identificação de sinais de infidelidade ao longo do tempo é um processo subjetivo, que deve observar outros aspectos do comportamento parlamentar.

Nessa perspectiva, o discurso é matéria prima fértil na medida em que, por definição, carrega traço ideológico. Segundo Orlandi (2015, p. 43), as formações discursivas, que determinam o que deve ser dito em dada conjuntura sócio-histórica, representam no discurso as formações ideológicas, não havendo, nas palavras, sentido que não seja determinado ideologicamente. Há, assim, uma relação recíproca entre ideologia e linguagem.

Também existe relação entre ideologia e a lógica das coalizões partidárias, no que Machado e Miguel (2011) descrevem como dimensão programática “vinculada aos valores políticos de base, que leva em conta a formação de alianças entre partidos [...] segundo a sua categorização por ideologia”. Destacam que uma coligação é tão mais coerente quanto maior a afinidade das posições ideológicas de seus membros.

Logo, é razoável considerar que do discurso parlamentar podem ser extraídas posições ideológicas e que a verificação sistemática dessas posições é capaz de revelar afinidades ideológicas. No âmbito das coalizões partidárias é também razoável associar tais afinidades a um grau de coerência, ou identidade. E porque não dizer um grau de fidelidade. Ou seja, a

fidelidade partidária não seria apenas caracterizada pelo ato da deserção, mas poderia ser mensurada e acompanhada ao longo do tempo por aquilo que os parlamentares dizem em pronunciamento, podendo ser o monitoramento no indivíduo ou num grupo de indivíduos.

O principal problema reside na dificuldade de se efetuar essa verificação sistemática, uma vez que exige grande esforço de levantamento dos dados (textos dos discursos) e de análise. Análise que não se restringe à de conteúdo, pois não procura somente extrair sentido do texto discursivo, mas compreendê-lo de forma conjugada à história dos acontecimentos. Tomando por base o resgate da linha argumentativa a partir dos registros taquigráficos dos discursos efetuados no Plenário da Câmara dos Deputados, a execução manual do processo de verificação seria morosa e imprecisa, além de não conseguir contemplar a totalidade dos pronunciamentos.

Alternativamente, a captação e a gestão do conhecimento implícito no pronunciamento parlamentar podem ser aprimoradas pelo uso de recursos computacionais e técnicas avançadas de processamento linguístico. Cientistas políticos têm usado a análise automática de conteúdo em um conjunto diversificado de textos. Isso inclui arquivos de dados de mídia (YOUNG; SOROKA, 2012); discursos parlamentares em legislaturas de todo o mundo (QUINN *et al.*, 2010); declarações do presidente, do legislador e do partido (GRIMMER, 2010); tratados (SPIRLING, 2012); artigos de ciência política e outros textos políticos.

Nesse sentido, o presente estudo faz uso das técnicas do Processamento de Linguagem Natural (PLN) como ferramenta de tratamento e auxílio à análise do discurso parlamentar, e como recurso útil no estabelecimento de conexões entre fatos, dados quantitativos e resultados finais do Processo Legislativo. A partir do preparo dos dados por meio do PLN, esta pesquisa inova ao propor um indicador de similaridade textual, ora denominado Índice de Identidade Ideológica, com base na distribuição Qui-Quadrado ( $\chi^2$ ), para se aferir o grau de convergência do pronunciamento de deputados pertencentes a determinado bloco parlamentar ou coalizão. Essa aferição permite investigar, em certa medida, a solidez de alianças políticas ou, por extensão, a fidelidade partidária.

O artigo está dividido em sete seções, além desta Introdução: a segunda seção discute o conceito de ideologia político-partidária e a formação de coalizões; a terceira, apresenta técnicas do Processamento de Linguagem Natural; a quarta, desenvolve a matemática para se aferir a similaridade do discurso; a quinta, propõe o Índice de Identidade Ideológica; a sexta, discute os resultados e principais achados; a sétima, traz as considerações finais.

## **2 Ideologia Político-Partidária e Coalizão**

Aqui não há a pretensão de se discutir o conceito “ideologia” em sua amplitude teórico-filosófica, mas, tão somente, de se estabelecer um referencial pragmático, um recurso metodológico com o propósito de identificar eventos, a partir do discurso parlamentar, que

possam revelar alguma forma de afinidade, lealdade partidária e/ou coerência do discurso, capaz de caracterizar uma coalizão.

A primeira teoria sobre o processo de formação de coalizões, desenvolvida pelo cientista político William H. Riker, não pressupunha proximidade ideológica (RIKER, 1962). Talvez pelo fato de o termo ideologia ser compreendido por diversos significados, ora divergentes, essa associação somente tenha sido proposta anos mais tarde por Robert Axelrod (AXELROD, 1970).

Argumentando que uma definição única de ideologia seria inútil, Eagleton (1997) apresentou uma lista das mais comuns, donde se destacam: conjunto de crenças orientadas para a ação; corpo de ideias característico de um determinado grupo ou classe social; ideias que ajudam a legitimar um poder político dominante; pensamento de identidade; a conjuntura de discurso e poder. Segundo Cancian (2007), em pesquisas empíricas, o termo “ideologia” é usado com o objetivo de “descrever o conjunto de ideias, valores ou crenças que orientam a percepção e o comportamento dos indivíduos sobre diversos assuntos ou aspectos sociais”, como, por exemplo, “as opiniões e as preferências que os indivíduos têm sobre o sistema político vigente, a ordem pública, o governo, as leis, as condições econômicas e sociais”. Para ambos os autores, prevalece nos conceitos o sentido de unidade, de orientação comum ou identidade, que também tem relação com o significado de coligar.

Machado e Miguel (2011), ao proporem uma tipologia para coligações partidárias, simplificaram o uso do conceito ideologia assumindo que “despida dos seus significados mais complexos (e mais polêmicos)” a palavra ideologia “remete unicamente à posição no eixo esquerda-direita”. Rodrigues (2009, p. 27), em seu estudo sobre bancadas partidárias, discute a lógica ideológica das coligações sob duas vertentes: por um lado, acredita-se que as coligações recebem avaliação negativa da opinião pública por unirem legendas ideológica e programaticamente discrepantes, num cenário de acentuada migração partidária; por outro, defende-se que a maioria das coligações obedece à lógica da afinidade ideológica.

Reisman (2016) destaca que a formação das coalizões políticas está localizada temporalmente no momento pré-eleitoral, quando se negociam alianças estratégicas entre partidos políticos para as eleições majoritárias e proporcionais. Ao estudar as coalizões eleitorais lideradas pelo PT em campanhas presidenciais, o autor constatou que, ainda que os critérios de formação pela ideologia pareçam ser dominantes, essa suposta convergência ideológica não impediu a movimentação das bandeiras de coalizões da esquerda para o centro, mostrando que a ideologia se submete à lógica eleitoral. Tais coalizões, ao longo do tempo, passaram por drástica redução na carga ideológica e adotaram programas eleitorais genéricos e abstratos. Em sua vertente pragmática, essas coalizões abandonaram defesas de pontos polêmicos e aproximaram-se do centro do eixo esquerda-direita.

O fenômeno observado no estudo de Reisman (2016), presente no cenário político geral,

é provavelmente o fator motivador da Emenda Constitucional n. 97, de 4 de outubro de 2017, que vedou as coligações partidárias nas eleições proporcionais (BRASIL, 2017), talvez para afastar a lógica eleitoral do processo de formação das coalizões, estimulando a convergência ideológica na concepção dos programas.

Portanto, neste estudo se propõe, de forma simplificada, a utilização do conceito “ideologia” com o complemento “político-partidária”, representando o conjunto de orientações políticas com o qual um partido se compromete. Ainda que esse conjunto sofra alterações com o tempo, deve refletir o compromisso do partido num dado contexto temporal. À luz dessa denominação, “ideologia político-partidária”, e sob a perspectiva da formação das coalizões partidárias, poder-se-ia esperar que essas associações ocorressem, por princípio, entre partidos que compartilhassem das mesmas orientações políticas, ou, ao menos, da maior parte delas. Assumindo essa hipótese como bastante provável, poderíamos supor que dois partidos coligados pertenceriam, ou deveriam pertencer, à mesma ideologia político-partidária.

Com base nesses aspectos, duas premissas podem ser estabelecidas para a condução do presente estudo:

1. por princípio, uma coalizão deve ser fundada no conceito proposto de ideologia político-partidária; logo, espera-se alto grau de similaridade entre os discursos de parlamentares de partidos coligados;
2. um indicador para medir a identidade ideológica de uma coalizão deve ser capaz de captar o comportamento de todo um grupo de partidos em períodos determinados.

Logo, o principal desafio consiste em medir o grau de similaridade entre discursos dos diversos parlamentares de uma coalizão, o que requer o processamento de conteúdo de textos em larga escala, na ordem de centenas ou milhares, capacidade somente possível por meio de recursos computacionais.

As duas próximas seções descrevem os ferramentais técnico-metodológicos utilizados neste estudo para a construção de um indicador de identidade ideológica. São apresentados a técnica do saco-de-palavras e o método estatístico Qui-Quadrado com os seguintes propósitos: preparar as coleções de texto para o tratamento computacional; verificar se agrupamentos específicos de duas palavras compõem um significado próprio da língua; e estabelecer métrica de similaridade entre coleções de textos. São utilizados o conceito de *corpora*, para se referir a uma grande coleção de textos digitais sistematicamente organizada sobre a qual uma análise linguística é baseada, e o de *corpus* (singular de *corpora*), para um subconjunto de textos extraídos do *corpora* (VYATKINA; BOULTON, 2017).

### 3 Processamento de Linguagem Natural

O Processamento de Linguagem Natural é uma subárea da Inteligência Artificial e da Linguística que estuda os problemas da geração e compreensão automática de línguas humanas naturais. Grimmer e Stewart (2013), em estudo de textos políticos, reconhecem os benefícios do PLN e o quanto o processamento automatizado reduz custos e esforços de análise de grandes coleções de texto. Ressaltam, contudo, que métodos automatizados não substituem um pensamento cuidadoso e uma leitura atenta, além de exigirem uma validação extensa e específica do problema. Argumentam que, para que o processamento automatizado de texto se torne uma ferramenta padrão para cientistas políticos, os pesquisadores da área devem contribuir com a criação de formas robustas de validação dos métodos.

Zhang *et al.* (2009) afirmam que a capacidade de expressar o sentido de uma palavra depende das demais palavras que a acompanham. Quando uma palavra aparece acompanhada por um conjunto de termos, maiores são as chances desse conjunto possuir um significado relevante. Isso quer dizer que não apenas a palavra, mas também a informação contextual é útil para o processamento de informações.

Silva e Souza (2014) destacam que o texto não é um simples amontoado aleatório de palavras, mas que a ordem em que são colocadas é que produz o significado. O estudo da co-ocorrência das palavras pode indicar se estas estão relacionadas diretamente, por composicionalidade ou afinidade, ou indiretamente, por semelhança. Portanto, a base da linguística empírica consiste em encontrar, a partir da frequência de co-ocorrências observadas, as dependências significativas entre os termos. Esses termos adjacentes são denominados n-gramas, onde  $n$  é a quantidade de termos.

Os modelos de linguagem n-gramas foram desenvolvidos no âmbito da Estatística pelo matemático russo Andrey Markov (1856-1922) com a finalidade de reconhecer padrões estatísticos do uso da língua baseados em cadeias, conhecidas como cadeias de Markov. Wang e Liu (2011) apontam que muitos trabalhos têm como foco dominante a identificação e extração de n-gramas. Esse processo é denominado tokenização ou segmentação de palavras e consiste na tarefa de dividir um texto em unidades mínimas chamadas tokens, onde cada token pode ser uma palavra ou conjunto de palavras, um número, um sinal de pontuação ou outra estrutura pertencente à linguagem (MANNING; SCHÜTZE, 1999).

A complexidade da tokenização varia de acordo com a complexidade do próprio idioma, com a definição do problema a ser estudado e com o modelo escolhido para aplicação do PLN. O processo de tokenização geralmente inclui as seguintes etapas: conversão dos caracteres do texto para minúsculo; remoção de números, pontuação, plurais, sinais de acentuação, *stopwords*<sup>3</sup> e espaços em branco; e segmentação das palavras. O produto final da

---

<sup>3</sup> *Stopwords* são palavras com pouco significado em algumas aplicações de PLN, como a recuperação e classificação

tokenização é o saco-de-palavras (do inglês, *bag-of-words*) com a respectiva contagem de frequência dos termos. Na abordagem do saco-de-palavras, a ordem em que as palavras estão dispostas no texto não é considerada e a busca por informações leva em conta apenas as frequências estimadas. A Figura 1 ilustra um trecho de discurso antes e depois do processo de tokenização. A redução significativa do texto se deve, principalmente, ao conjunto de *stopwords* utilizado.

**Figura 1** – Tokenização aplicada a trecho de discurso parlamentar: saco-de-palavras.



Fonte: Elaboração própria.

O processo de tokenização pode ser ajustado para efetuar a divisão do texto em bigramas, ou seja, tokens com duas palavras que ocorrem consecutivamente no texto. Os bigramas são comumente utilizados como base para a análise estatística de textos e ajudam a estimar a probabilidade condicional de uma palavra, dada a palavra precedente (JURAFSKY; MARTIN, 2008). Bigramas são mais ricos em significado do que a apuração de palavras simples, sendo mais úteis na extração de informações do texto.

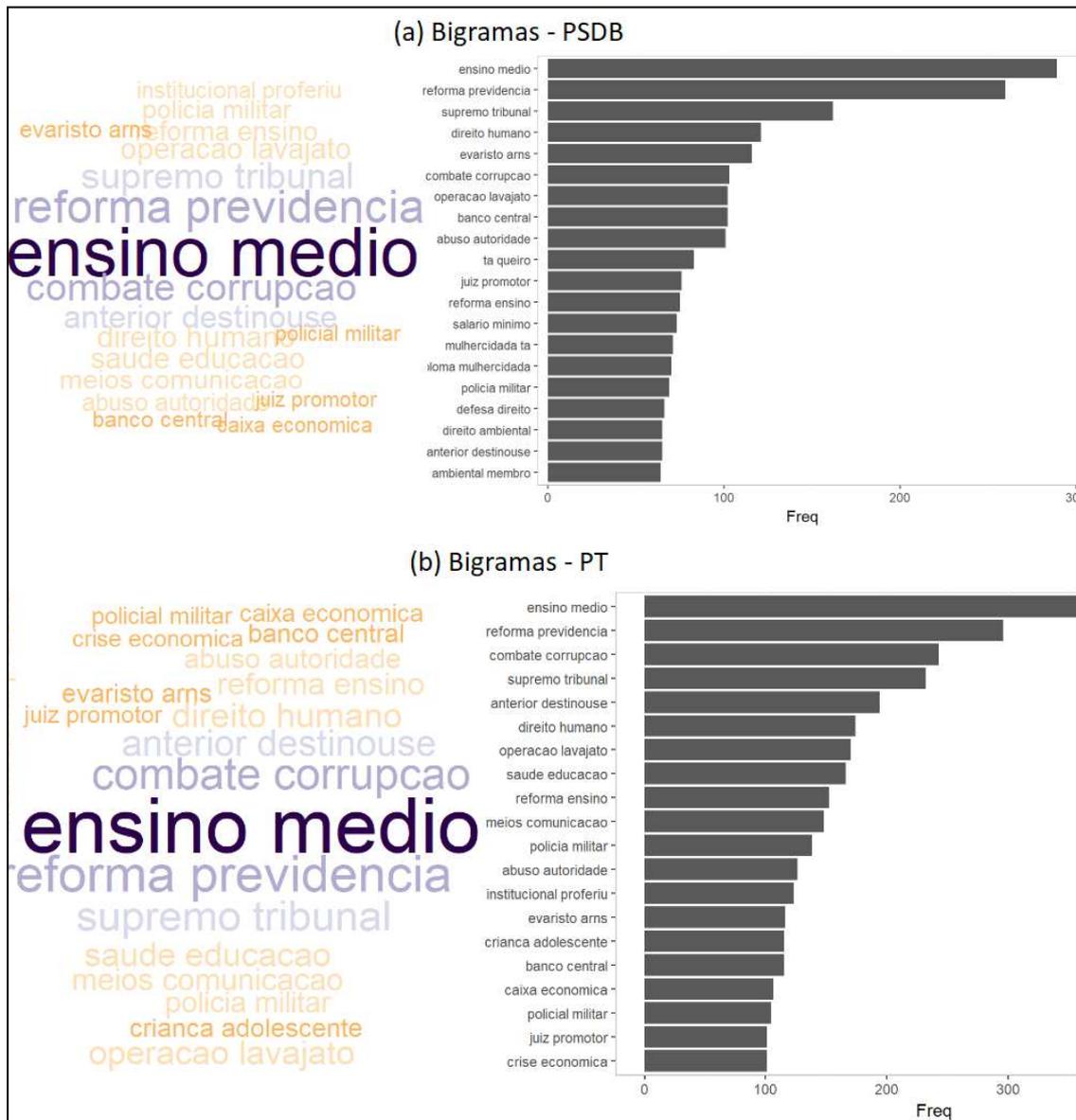
A Figura 2 ilustra o conjunto de bigramas extraídos dos discursos proferidos pelos deputados do PSDB e do PT no ano de 2016, apresentados nas formas de nuvens de palavras e de gráficos de frequência. Esses recursos constituem um método heurístico de análise que, por si só, não permite generalizar a resposta a uma questão de pesquisa, mas aponta caminhos para

---

de informações, o que significa que essas palavras não são muito discriminatórias. Geralmente, artigos e pronomes são classificados como *stopwords*. A ideia é simplesmente remover as palavras que ocorrem com muita frequência em todos os documentos da coleção de textos. Contudo, a escolha da lista de *stopwords* deve ser cuidadosa pois é determinante para o alcance dos objetivos.

o que deve ou não receber maior atenção em um conjunto de textos.

**Figura 2** – Nuvem de palavras e gráfico de barras de frequências absolutas: (a) bigramas dos discursos do PSDB em 2016; (b) bigramas dos discursos do PT em 2016.



Fonte: Elaboração própria.

Num primeiro olhar sobre a Figura 2, contrariando o que o senso comum poderia esperar sobre pronunciamentos de partidos declaradamente opostos, tem-se a impressão de que os discursos são semelhantes e abordam as mesmas temáticas, com pequenas variações. Contudo, embora importante para o amadurecimento do processo investigatório, a inspeção visual não é suficiente para se avançar em conclusões, sendo necessárias abordagens mais robustas por meio de testes estatísticos, que serão detalhados na próxima seção.

#### 4 Similaridade do discurso por comparação de bigramas como *collocations*

A tarefa de mensurar o quanto um *corpus* de discursos se assemelha a outro por meio de método computacional deve preservar, no que for possível, os significados dos textos. Muito embora a técnica do saco de palavras não tenha como função a avaliação semântica, visto que desconsidera a ordem em que as palavras estão dispostas no texto, a divisão em n-gramas com  $n$  maior do que 1 ( $n > 1$ ) resulta em conjuntos de termos cuja ordem corresponde à do texto original. Portanto, esses n-gramas carregam mais informação semântica do que termos isolados, sendo razoável supor, por exemplo, que a comparação entre discursos com base em bigramas é mais eficaz do que aquela baseada em termos isolados.

Essa suposição ganha ainda mais força se formos capazes de identificar os bigramas cujos termos não acontecem juntos por acaso, mas por alguma razão de dependência que expresse uma forma convencional, na linguagem, de dizer as coisas, isto é, que esteja inserida em um contexto semântico. Expressões de duas ou mais palavras que correspondam a uma forma convencional de dizer as coisas são chamadas de colocações, ou *collocations* (MANNING; SCHÜTZE, 1999).

O teste estatístico Qui-Quadrado ( $\chi^2$ ) pode ser utilizado para avaliar se duas palavras constituem uma *collocation*, verificando a dependência entre elas com o auxílio de uma tabela de contingência (KILGARRIFF; ROSE, 1998). Em essência, o teste trata cada palavra como uma variável categórica e assume a condição de independência dos eventos, ou seja, quando as palavras acontecem juntas ao acaso e, portanto, não constituem uma *collocation*. Por definição, dois eventos são independentes quando a probabilidade de ambos acontecerem juntos é igual ao produto das probabilidades de cada evento acontecer individualmente:

$$P(AB) = P(A)P(B) \quad (1)$$

Então, o valor esperado para o acontecimento conjunto de dois eventos independentes é dado por

$$E(AB) = P(A)P(B) * N \quad (2)$$

onde  $N$  é o número total de eventos.

Assim, conhecendo-se o valor esperado dos eventos independentes, a estatística  $\chi^2$  é determinada comparando-se as frequências observadas com as frequências esperadas. Quando não há diferença estatística entre as frequências observadas e as frequências esperadas, conclui-se que os eventos são independentes. As hipóteses sob a condição de independência dos termos do bigrama são enunciadas por:

$H_0$ : Não há associação entre os termos; o bigrama não é uma *collocation*.

$H_1$ : Há associação entre os termos; o bigrama é uma *collocation*.

Na prática, é computada a frequência com que as palavras do bigrama ocorrem conjuntamente, as frequências com que formam bigramas com outras palavras e a frequência de bigramas formados sem essas palavras. A Tabela 1 mostra a distribuição dos termos “ensino” e “medio” (sem acento após a tokenização) para a análise do bigrama “ensino medio”, onde  $w_1$  e  $w_2$  se referem, respectivamente, à primeira e à segunda palavra do bigrama.

**Tabela 1** – Tabela de contingência: distribuição dos termos “ensino” e “medio” para análise do bigrama “ensino medio”.

	$w_1 = \text{ensino}$	$w_1 \neq \text{ensino}$
$w_2 = \text{medio}$	478 (ensino medio)	53 (p.e., oriente medio)
$w_2 \neq \text{medio}$	269 (p.e., ensino superior)	32.638

Nota: frequências aferidas a partir dos discursos do PT em 2016.

Fonte: Elaboração própria.

Então, a partir da tabela de contingência, estima-se a estatística  $\chi^2$  da seguinte forma:

$$\chi^2 = \sum_{i,j} \frac{(O_{ij} - E_{ij})^2}{E_{ij}} \quad (3)$$

onde  $i$  representa as linhas e  $j$  as colunas da tabela,  $O_{ij}$  é o valor observado na célula  $(i, j)$  e  $E_{ij}$  é o valor esperado. Os valores de  $E_{ij}$  são computados conforme a Equação 2 a partir das probabilidades marginais, isto é, a partir dos totais de linhas e colunas convertidos em proporções. Por exemplo, para a célula  $(1, 1)$ , o valor esperado  $E_{11}$  é dado pelo produto entre a probabilidade de “ensino” ser o primeiro termo do bigrama ( $P(A)$ ), a probabilidade de “medio” ser o segundo termo do bigrama ( $P(B)$ ) e a quantidade total de bigramas ( $N$ ) existentes no *corpus* em análise:

$$E_{11} = \frac{478+269}{33.438} * \frac{478+53}{33.438} * 33.438 \approx 11,86 \quad (4)$$

Aplicando-se a Equação 3 a todas as células da Tabela 1, encontramos  $\chi^2 \approx 28,75$  e  $p \approx 0.0000000821$ , o que significa que  $H_0$  deve ser rejeitada, ou seja, as palavras “ensino” e “medio” não ocorrem juntas ao acaso. São, portanto, dependentes e constituem uma *collocation*.

Uma vez identificadas as *collocations* de dois *corpus*, a similaridade entre eles pode ser medida, mais uma vez, por meio da estatística  $\chi^2$ . Kilgarriff e Rose (1998) propuseram essa abordagem em estudo onde compilaram uma tabela de  $n$  linhas por 2 colunas (com  $n = 500$ ), na qual cada coluna correspondia à contagem das palavras mais frequentes comuns aos dois *corpus*. No presente estudo, o método de Kilgarriff e Rose (1998) foi estendido para bigramas

validados como *collocations*. A Tabela 2 contém uma representação esquemática dessa concepção, utilizando os *corpus* de discursos do PT e PSDB em 2016.

**Tabela 2** – *Collocations* mais frequentes comuns aos *corpus* de discursos do PT e PSDB em 2016.

	<i>collocation</i>	freq. PT	freq. PSDB
1	ensino medio	478	289
2	reforma previdencia	296	260
3	combate corrupcao	243	103
4	supremo tribunal	232	162
5	direito humano	174	121
6	operacao lavajato	170	102
7	saude educacao	166	64
8	reforma ensino	152	75
9	meios comunicacao	148	55
10	policia militar	138	60
...			
<i>n</i>	....	....	....

Fonte: Elaboração própria.

Para cada uma das *n collocations* mais frequentes da Tabela 2 é necessário calcular o número de ocorrências esperadas (valor esperado) em cada *corpus*, no intuito de verificar se ambos podem ser considerados amostras aleatórias de uma mesma população. Dados os tamanhos  $N_1$  e  $N_2$ , dos *corpus* 1 e 2, e as frequências observadas  $O_{i1}$  e  $O_{i2}$  da *i*-ésima *collocation* nos respectivos *corpus*, então, o valor esperado para essa *collocation* no *corpus* 1 é dado pela probabilidade de a *collocation* acontecer no conjunto total (*corpus* 1 mais *corpus* 2) multiplicada pelo tamanho do *corpus* 1 ( $N_1$ )

$$E_{i1} = \frac{(O_{i1} + O_{i2})}{N_1 + N_2} * N_1 \tag{5}$$

e, respectivamente no *corpus* 2, por

$$E_{i2} = \frac{(O_{i1} + O_{i2})}{N_1 + N_2} * N_2 \tag{6}$$

Conhecendo-se os valores observados e esperados, então  $\chi^2$  pode ser determinado pela Equação 7,

$$\chi^2 = \sum_{c=1}^2 \sum_{i=1}^n \frac{(O_{ic} - E_{ic})^2}{E_{ic}} \tag{7}$$

onde *c* representa o respectivo *corpus*. As hipóteses nula e alternativa podem ser formuladas como segue:

$H_0$ : As frequências observadas não diferem das frequências esperadas, isto é, não existe diferença entre as frequências dos grupos.

$H_1$ : As frequências observadas são diferentes das frequências esperadas, portanto, existe diferença entre as frequências dos grupos.

Portanto, aceitar  $H_0$  significa dizer que não existe diferença entre os *corpus*.

Definidos os ferramentais computacional e estatístico, a seção seguinte aplica os conceitos explorados na construção do indicador de similaridade proposto, baseado no conceito de ideologia político-partidária.

### 5 Índice de Identidade Ideológica

A partir da proposta de Kilgarriff e Rose (1998) estendida para bigramas, um primeiro teste de similaridade foi efetuado para combinações dos partidos PT, PSDB, PMDB<sup>4</sup>, PSOL, PCDOB e PTB, cujos *corpus* do ano de 2016 foram comparados dois a dois por meio das respectivas *collocations* (Tabela 3).

**Tabela 3** – Métrica  $\chi^2$  para similaridade de corpus: partidos PT, PSDB, PMDB, PSOL, PCdoB e PTB; ano 2016.

Partido 1	Partido 2	Bigrama ( <i>collocation</i> )		
		$\chi^2$	<i>p</i>	$H_0$
PT	PSDB	2.386,57	7,24e-302	rejeita
PT	PMDB	1.836,77	1,67e-196	rejeita
PT	PSOL	4.093,27	0,00	rejeita
PT	PCdoB	4.217,40	0,00	rejeita
PT	PTB	4.390,26	0,00	rejeita
PSDB	PMDB	165,68	1,00	aceita
PSDB	PSOL	1.679,38	1,91e-221	rejeita
PSDB	PCdoB	1.763,91	2,38e-238	rejeita
PSDB	PTB	3.289,55	0,00	rejeita
PMDB	PSOL	1.919,91	7,75e-277	rejeita
PMDB	PCdoB	1.994,99	1,83e-292	rejeita
PMDB	PTB	3.113,44	0,00	rejeita
PSOL	PCdoB	16,83	1,00	aceita
PSOL	PTB	708,59	8,29e-32	rejeita
PCdoB	PTB	648,03	8,91e-23	rejeita

Fonte: Elaboração própria.

Observa-se na Tabela 3 a similaridade de *corpus* nas combinações PSDB/PMDB e

<sup>4</sup> No período correspondente à estruturação do *corpora*, o partido ainda atendia pela sigla PMDB, alterada, posteriormente, para MDB.

PSOL/PCdoB. Em análise preliminar, isso parece razoável num ano em que o *impeachment* da presidenta Dilma dominou o cenário político, no qual partidos como PSDB e PMDB se aliaram à causa, ao passo que outros, como PSOL e PCdoB, posicionaram-se contrariamente. Observa-se, também, que o discurso do PT não se assemelha ao de nenhum outro partido, talvez refletindo uma quebra da base governista diante dos inúmeros interesses que circundaram o tema *impeachment*.

Esse primeiro experimento se mostrou coerente na comparação dos *corpus*, revelando capacidade explicativa dos acontecimentos, o que inspirou a construção de indicador com a função de mensurar o grau de similaridade do discurso de um grupo de partidos afins, denominado **Índice de Identidade Ideológica**. A ideia consiste em **determinar a probabilidade média das estatísticas  $\chi^2$  encontradas na comparação dos discursos de partidos pertencentes a um dado grupo, tomados dois-a-dois**. Pelo pressuposto assumido da ideologia político-partidária, deve-se esperar que esse indicador tenha valor muito próximo de 1 (um) quando mensurado sobre partidos de uma mesma coligação. Por analogia, quando aplicado a partidos com orientações políticas opostas, deve produzir valores próximos de zero.

Para fins deste estudo, foram considerados os discursos proferidos no Pequeno<sup>5</sup> e Grande Expediente<sup>6</sup>. A escolha dessas fases da sessão ordinária do Plenário se deve ao fato de que favorecem um debate de caráter ideológico, menos influenciado pela pressão das votações e de humores políticos acentuados.

Sobre isso, Moreira (2016) identificou que os discursos proferidos no Pequeno Expediente não apresentam concentração de temas, “havendo indícios de que tal estratégia é orientada especialmente pela quantidade de discursos proferidos e pela ideologia da legenda”. Acrescenta o autor que “há entre os parlamentares diferenças de foco temático” e que “tal diferença sofre a influência do percentual de votos recebidos, da ideologia da legenda partidária pela qual o parlamentar foi eleito”.

Esse fenômeno pode ser decorrente da liberdade que o parlamentar tem durante o Pequeno Expediente, podendo discursar sobre assuntos livres por até 5 (cinco) minutos. Ainda segundo Moreira (2016), “muitos deputados passam o mandato inteiro sem falar nas votações e comissões, mas no Pequeno Expediente quase todos discursam”, mostrando que, nas legislaturas de número 51 a 54, 88% dos deputados realizaram ao menos um discurso no Pequeno Expediente, com uma média de 59 falas por deputado. Da mesma forma, o Grande Expediente foi incluído por guardar duas semelhanças com o Pequeno Expediente: o deputado manifesta a intenção de discursar por meio de inscrição; existe liberdade para o tema do discurso.

---

<sup>5</sup> Primeira parte da sessão ordinária do Plenário, tem duração máxima de 60 minutos e é destinado às comunicações de parlamentares previamente inscritos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020, p. 48).

<sup>6</sup> Fase da sessão plenária que sucede à do Pequeno Expediente com duração improrrogável de cinquenta minutos. Destina-se ao pronunciamento de parlamentares inscritos por até vinte e cinco minutos para cada orador, incluídos aí os eventuais apartes concedidos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020, p. 49-50).

## 6 Resultados e discussão

Foram efetuadas três medições distintas do Índice de Identidade Ideológica, ano-a-ano, no período de 2001 a 2015: a primeira considera somente os partidos pertencentes à coalizão de governo (ou base governista); a segunda considera somente os partidos não pertencentes à coalizão de governo (aqui definido, de forma geral, como oposição); a terceira, estima a similaridade do discurso entre partidos pertencentes e os não pertencentes à coalizão de governo. Os dados sobre as composições das coalizões de governo a cada ano foram extraídos da Base de Dados Legislativos do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap (CEBRAP, 2019). O inteiro teor dos discursos proferidos no Plenário da Câmara, no referido período, foi baixado do Portal de Dados Abertos da Câmara dos Deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017). No total, foram lidos e processados mais de 150 mil discursos, conforme dados e códigos de programação na Linguagem R disponíveis em repositório público (CEFOR, 2018).

Para cada ano do período foi gerada uma matriz de similaridade como a da Tabela 4, que retrata os valores estimados para o ano de 2003. Os partidos grafados em caixa alta correspondem à coalizão governista.

**Tabela 4** – Matriz de similaridade do discurso para o ano de 2003:  $i_{coa}$  é o índice de identidade ideológica para a coalizão governista;  $i_{opo}$  é o índice de identidade ideológica para a oposição;  $i_{dif}$  é o índice de identidade ideológica quando grupos diferentes são comparados.

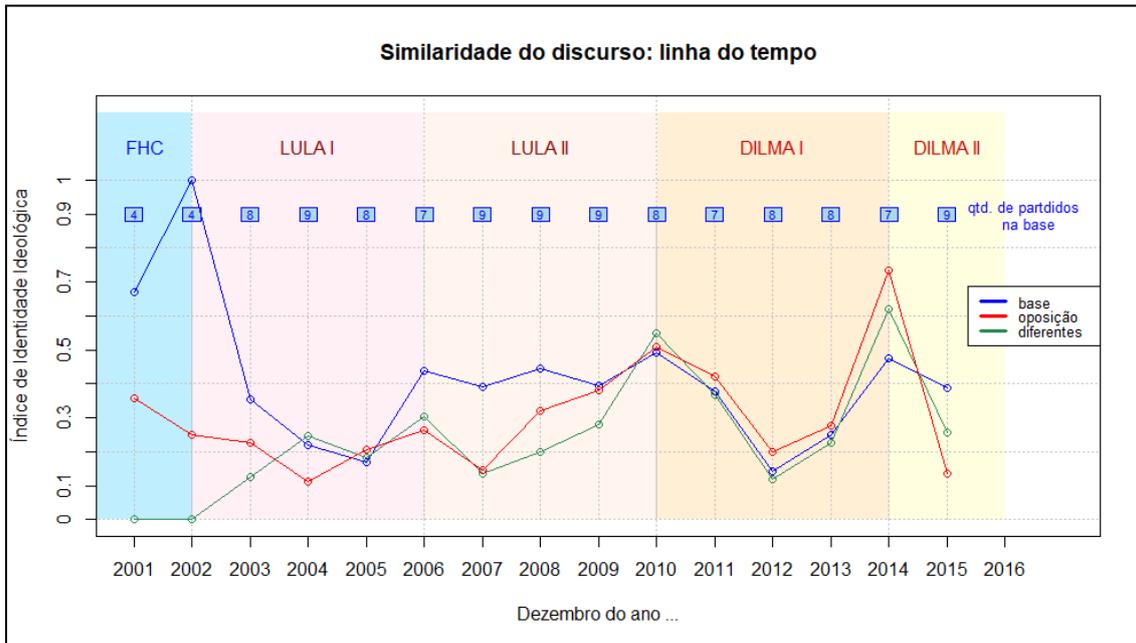
	pfl	PCdoB	PDT	pmdb	pp	PPS	PR	prona	PSB	psc	psdb	PT	PTB	PV	$i_{coa}$	$i_{opo}$	$i_{dif}$	
<b>pfl</b>	1,00	0,00	0,00	0,97	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,68	0,00	0,00	0,00	—	0,33	0,00	
<b>PCdoB</b>	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,43	—	0,17	
<b>PDT</b>	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,43	—	0,17	
<b>pmdb</b>	0,97	0,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	—	0,39	0,00	
<b>pp</b>	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	—	0,00	0,62	
<b>PPS</b>	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,57	—	0,17	
<b>PR</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,00	0,43	—	0,17	
<b>prona</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,00	0,74	0,00	0,00	0,00	1,00	—	0,15	0,13	
<b>PSB</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,95	0,00	0,42	—	0,17	
<b>psc</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,74	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	—	0,15	0,00	
<b>psdb</b>	0,68	0,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	—	0,34	0,00	
<b>PT</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	—	0,00	
<b>PTB</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,00	0,95	0,00	0,00	0,00	1,00	0,00	0,28	—	0,00	
<b>PV</b>	0,00	1,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,29	—	0,17	
															<b>Média</b>	<b>0,36</b>	<b>0,23</b>	<b>0,12</b>

Fonte: Elaboração própria.

Nota: os partidos grafados em caixa alta correspondem à coalizão governista; as células de cruzamento dos partidos representam a probabilidade da estatística  $\chi^2$  resultante da comparação dos respectivos partidos; são destacadas duas linhas como exemplo, uma para a coalizão (PCdoB) e outra para a oposição (pmdb); as células em azul destacam os termos utilizados na respectiva linha para a estimativa do  $i_{coa}$ ; as células em salmão destacam os termos utilizados na respectiva linha para a estimativa do  $i_{opo}$ ; as células na cor verde destacam os termos utilizados na respectiva linha para a estimativa do  $i_{dif}$ .

A Figura 3 ilustra os resultados encontrados para o indicador no período de 2001 a 2015, destacando os respectivos governos da época.

**Figura 3** – Índice de Identidade Ideológica no período de 2001 a 2015.



Fonte: Elaboração própria.

É possível identificar relação coerente entre os resultados da Figura 3 e fatos ocorridos em cada fase de governo, de forma a se avaliar o potencial analítico do indicador proposto. Um primeiro padrão observado é o da ascendência do indicador da base governista nos anos eleitorais (2002, 2006, 2010 e 2014), seguida por queda no ano posterior ao da eleição. Esse comportamento tende a confirmar a argumentação de Reisman (2016) de que a ideologia se submete à lógica eleitoral. Movimento semelhante é observado no indicador de oposição, exceto para o ano 2002, ano em que Lula seria eleito para o seu primeiro mandato à Presidência da República. Nessa ocasião, quando Lula começou a crescer nas pesquisas de opinião de voto, um clima de insegurança se espalhou nas áreas política e econômica, sob a desconfiança de que o país poderia falir. Lula se viu obrigado a assinar texto que ficou conhecido como Carta aos Brasileiros (SILVA, 2002), no qual se disse disposto a discutir com o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) uma agenda de resposta à crise financeira, o que desagradou setores da esquerda e políticos do próprio PT, partido de oposição à época, fato que pode estar refletido no indicador.

Importante ressaltar que no experimento da Figura 3, o termo oposição foi utilizado conscientemente de forma ampla, sendo classificado como de oposição qualquer partido não pertencente à coalizão de governo, o que é uma simplificação acentuada. Não se trata, portanto, de uma coalizão de oposição, mas de partidos não formadores da base, dos quais não se deve, em princípio, esperar uma convergência ideológica. Apenas para citar um exemplo, esse critério

faz com que, em 2002, o PPS apareça no mesmo pacote do PT. No entanto, sabe-se que naquele ano o candidato à presidência pelo PPS, Ciro Gomes, era, talvez, o mais ferrenho crítico de Lula. De toda forma, essa convergência aparece nos demais anos eleitorais.

Ainda no período FHC, verifica-se forte convergência da base em 2001 e uma situação única de total convergência em 2002. Valer observar que nessa época a coalizão era composta por somente 4 (quatro) partidos, praticamente metade da quantidade que viria a compor as bases dos governos posteriores. Natural aceitar que é mais fácil de se conseguir identidade entre 4 (quatro) do que entre 8 (oito). Quando os diferentes (base e não base) são comparados, nenhum traço de identidade é encontrado.

No período Lula I, os dois primeiros anos mostram queda dos indicadores de base e de oposição, talvez decorrente do fato de que um partido que sempre fora oposição (PT), agora estava no comando e encontraria resistências na própria base (com oito partidos em 2003 e nove partidos em 2004) ao apoiar políticas neoliberais; enquanto que, por outro lado, o partido que comandara o país nos últimos 8 (oito) anos (PSDB), agora assumia, segundo Bezerra (2012), uma oposição programática, de grau oposicionista menor, mas com possibilidade de vitórias em determinadas matérias. Isso também explica o crescimento do indicador dos diferentes, uma vez que, de acordo com a mesma autora, partidos como PSDB e DEM adotaram pontualmente a estratégia de colaborar com o executivo. Em 2005, o indicador de base registra o menor valor no período, em meio a denúncias de corrupção que deflagraram o escândalo do Mensalão, envolvendo partidos da coalizão governista. Nesse mesmo ano, o indicador de oposição cresce, como que decorrente de um resgate de identidade da oposição em torno do discurso de combate à corrupção. Por fim, em 2006, a lógica eleitoral prevalece e tanto base quanto oposição afinam o discurso num movimento crescente de ambos os indicadores, com prevalência para o indicador de base.

O período Lula II mostra certa estabilidade do indicador de base, com pico em 2010, ano eleitoral. Superadas as desconfianças em relação ao primeiro governo Lula, amortecidos os impactos do Mensalão, diante de um cenário de recuperação do crescimento e de economia estável, tudo isso associado à habilidade política do Presidente, parece razoável que não tenha havido grandes variações de identidade no discurso da base. O indicador de oposição, após registrar mínimo em 2007, tem ascendência linear até 2010. O indicador dos diferentes aponta para a similaridade entre os discursos da base e oposição no ano eleitoral, o que condiz com o cenário de alta popularidade de Lula ( $\approx 87\%$ ) e de alto índice de aprovação do governo ( $\approx 80\%$ ). Não seria prudente à oposição pautar o discurso na crítica a Lula, razão pela qual o mote da campanha eleitoral do PSDB foi “O Brasil pode mais”, com as expressões “nós vamos fazer mais” e “podemos fazer mais e melhor” frequentemente repetidas em seus programas eleitorais.

O primeiro ano do período Dilma I repete a tendência natural de queda dos índices de identidade ideológica. Mas a queda do indicador de base não se resumiria a uma tendência

natural. A conjuntura internacional se tornou desfavorável no plano econômico, com baixo crescimento mundial, afetando, também, a economia brasileira. Diante de cenário como esse, a capacidade de articulação política do líder do Executivo é requisito fundamental para se contornar as dificuldades e aprovar as medidas necessárias. Contudo, no campo da habilidade política, a presidente Dilma se mostrou ineficaz, marcada pela incapacidade de dialogar com os atores políticos. Por muitas vezes, deixara de receber deputados e senadores do próprio partido, o que levou o governo a perder votações e espaço para pautar agendas no Congresso Nacional. Em 2012, mesmo sem grandes lançamentos de programas sociais ou números robustos na economia, a popularidade do governo e a avaliação de Dilma bateram recordes, o que, provavelmente, reforçara o perfil autoritário da Presidente. Nesse mesmo ano, o indicador de base atingiu nível inferior ao de 2005, ano do Mensalão. O indicador de oposição também apresentou queda, um pouco menos acentuada. A partir de 2013, os três índices retomam o caminho da lógica das eleições, no qual o indicador de oposição apresenta crescimento expressivo, alcançando valor máximo em 2014, reflexo de uma disputa eleitoral acirrada em que a reeleição de Dilma se deu por diferença de apenas 3,3% dos votos válidos.

No único ano mensurado para o período Dilma II, confirma-se, mais uma vez, a queda dos indicadores. Esse fenômeno decorre, possivelmente, de ajustes naturais motivados pelas novas configurações de mandatos nas esferas municipal, estadual e federal.

## **7 Considerações finais**

O Índice de Identidade Ideológica proposto produziu resultados coerentes com fatos que marcaram a história política brasileira no período compreendido entre 2001 e 2015, sugerindo que o índice possui utilidade analítica para a explicação desses fatos, o que constitui um achado desta pesquisa.

De forma geral, pode-se dizer que o indicador constitui ferramenta objetiva de análise do discurso e que, sob as condições estabelecidas neste estudo, permite investigar o comportamento de alianças políticas, podendo constituir uma forma alternativa à deserção partidária para a aferição da fidelidade. Pode, também, ser usado para a confrontação entre o que o parlamentar fala e como vota, ou seja, se o voto do parlamentar é coerente com o seu discurso.

Nesse sentido, o presente trabalho abre mais um caminho para que o PLN e métodos quantitativos se consolidem como técnicas de análise do discurso parlamentar. Em campo repleto de incertezas, como o da Ciência Política, novos rumos são sempre bem-vindos à elucidação de questões.

## **Referências**

ABRANCHES, S. H. H. DE. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro.

**Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n. 44, p. 5–34, 1988.

AXELROD, R. **Conflict of interest: a theory of divergent goals with applications to politics**. Markham Pub. Co, 1970.

BEZERRA, G. M. L. **A Oposição nos Governos FHC e Lula: um balanço da atuação parlamentar na Câmara dos Deputados**, 2012. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/70701>.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 abr. 2021.

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. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm). Acesso em: 23 abr. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Centro de Documentação e Informação. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 21. ed. Brasília: Edições Câmara, 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Dados Abertos - Legislativo. 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/transparencia/dados-abertos/dados-abertos-legislativo/dados-abertos-legislativo>. Acesso em: 1/8/2017.

CANCIAN, R. Ideologia - Termo tem vários significados em ciências sociais. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/ideologia-termo-tem-varios-significados-em-ciencias-sociais.htm>. Acesso em: 13/2/2019.

CEBRAP. **Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais – Dados Legislativos**. São Paulo. 2019. Disponível em: <http://neci.fflch.usp.br/legislative-data>. Acesso em: 25 maio 2018.

CEFOR. **Repositório de Dados Públicos do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados – Discurso Deputados**. Brasília. 2018. Disponível em: <https://github.com/Cefor/DiscursoDeputados>>. Acesso em: 30 jun. 2021.

EAGLETON, T. **Ideologia: uma introdução**. São Paulo: Editora Boitempo, 1997.

GNERRE, M. **Linguagem, escrita e poder**. 3º ed. São Paulo: Livraria Martins Fontes Editora Ltda., 1991.

GRIMMER, J. A Bayesian hierarchical topic model for political texts: Measuring expressed agendas in senate press releases. **Political Analysis**, v. 18, n. 1, p. 1–35, 2010.

GRIMMER, J.; STEWART, B. M. Text as data: The promise and pitfalls of automatic content analysis methods for political texts. **Political Analysis**, v. 21, n. 3, p. 267–297, 2013.

JURAFSKYL, D.; MARTIN, J. H. **Speech and Language Processing: An Introduction to Natural Language Processing, Computational Linguistics, and Speech Recognition**. New Jersey: Prentice Hall, 2008.

KILGARRIFF, A.; ROSE, T. Measures for corpus similarity and homogeneity. **Proceedings of the Third Conference on Empirical Methods in Natural Language Processing**, p. 46–52, 1998. Disponível em: <http://luthuli.cs.uiuc.edu/~daf/courses/SignalsAI/Papers/Collocation/kilgarriff98measures.pdf>.

MACHADO, C. M.; MIGUEL, L. F. Padrões de coesão e dispersão : Uma proposta de tipologia para coligações. **Teoria & Pesquisa**, v. XX, n. 2, p. 37–58, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/2962>.

MANNING, C. D.; SCHUTZE, H. **Foundations of Statistical Natural Language Processing**. Cambridge: MIT Press, 1999.

MOREIRA, D. C. **Com a palavra os nobres deputados: frequência e ênfase temática dos discursos dos parlamentares brasileiros**, 2016. Universidade de São Paulo- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas.

ORLANDI, E. P. **Análise de discurso: princípios e procedimentos**. 12. ed. São Paulo: Pontes Editores, 2015.

QUINN, K. M.; MONROE, B. L.; COLARESI, M.; CRESPI, M. H.; RADEV, D. R. How to Analyze Political Attention with Minimal Assumptions and Costs. **American Journal of Political Science**, v. 54, n. 1, p. 209–228, 2010.

REISMAN, L. S. **Coalizões, partidos e programas de governo : a submissão das bandeiras partidárias ao mercado eleitoral**, 2016. UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/21469>.

RIKER, W. H. **The Theory of Political Coalitions**. Michigan: Yale University Press, 1962.

RODRIGUES, L. M. **Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009.

ROMA, C. Os efeitos da migração interpartidária na conduta parlamentar. **Dados**, v. 50, n. 2, p. 351–392, 2007.

ROMA, Celso. Os efeitos da migração interpartidária na conduta parlamentar. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 351-392, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000200005>. Acesso: 09 jun. 2020.

SILVA, E. M. DA; SOUZA, R. R. Fundamentos em processamento de linguagem natural: uma proposta para extração de bigramas. **Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação**, v. 19, p. 1–32, 2014. Disponível em: [http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15027/Fundamentos\\_em\\_processamento\\_de\\_linguagem\\_natural\\_uma\\_proposta\\_para\\_extração\\_de\\_bigramas.pdf](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15027/Fundamentos_em_processamento_de_linguagem_natural_uma_proposta_para_extração_de_bigramas.pdf).

SILVA, L. I. L. DA. Leia íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro. **Folha Online**, 22. jul. 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>.

SPIRLING, A. U.S. Treaty Making with American Indians: Institutional Change and Relative Power. **American Journal of Political Science**, v. 56, p. 84–97, 2012.

VYATKINA, N.; BOULTON, A. Corpora in Language Teaching and Learning To cite this version : HAL Id : hal-01237582. **Language Learning and Technology**, v. 21, n. 3, p. 1–8, 2017. Disponível em: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01237582>.

WANG, L.; LIU, R. A Rapid Method to Extract Multiword Expressions with Statistic Measures and Linguistic Rules. **International Conference on Web Information Systems and Mining**, p. 234–241, 2011.

YOUNG, L.; SOROKA, S. Affective News: The Automated Coding of Sentiment in Political Texts. **Political Communication**, v. 29, n. 2, p. 205–231, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10584609.2012.671234>.

ZHANGAC, W.; YOSHIDA, T.; TANGB, X.; TU-BAOHOA. Improving effectiveness of mutual information for substantival multiword expression extraction. **Expert Systems with Applications**, v. 36, n. 8, p. 10919–10930, 2009.

Artigo submetido em: 2021-06-11; Artigo aceito em: 2021-06-30



## DESENHOS INSTITUCIONAIS DA CGU ENTRE 2001 E 2016<sup>1</sup>

## CGU'S INSTITUTIONAL DESIGNS BETWEEN 2001 AND 2016

## DISEÑOS INSTITUCIONALES DE LA CGU ENTRE 2001 Y 2016

Beatriz Silva da Costa<sup>2</sup>  
Thiago Rodrigues Silame<sup>3</sup>

**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.

**Palavras-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.

**Key-words:** CGU; Intra-Executive Relation; *Agency Design*.

**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.

---

<sup>1</sup> A autora e o autor agradecem as críticas e sugestões realizadas pelos pareceristas. Quaisquer erros e/ou omissões são de inteira responsabilidade da autora e do autor.

<sup>2</sup> Doutoranda no Departamento de Política da University of Virginia. ORCID: 0000-0002-6345-4646. E-mail: bea.s.costa@gmail.com ou bs5vh@virginia.edu.

<sup>3</sup> Professor da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG). ORCID: 0000-0001-7018-5694. E-mail: thiago.silame@gmail.com ou thiago.silame@unifal-mg.edu.br

**Palabras clave:** CGU; Relación Intra-Ejecutiva; *Agency Design*.

## 1 Introdução

O presidencialismo de coalizão é o *modus operandi* da política no Brasil. Nas escolhas da composição do gabinete presidencial, o presidente delega poderes para os chefes de gabinetes que compõem o seu governo. Mas como o presidente pode ter certeza de que seu delegado está realizando as tarefas? Uma das possíveis respostas: eles criam órgãos de controle.

No Brasil, após a Constituinte de 1988, o monitoramento das políticas públicas esteve sob a responsabilidade da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), vinculada ao Ministério da Fazenda. A partir de 2002, no governo de Fernando Henrique Cardoso, a SFC foi transferida para o recém-criado órgão Corregedoria Geral da União (CGU). A CGU era responsável, a priori, por assistir direta e imediatamente o Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo federal, no que dizia respeito à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

Olivieri (2010) já apontava para o controle político da burocracia pelo presidente através do monitoramento das políticas públicas desempenhado pelo controle interno do Poder Executivo Federal. Responsável pelo monitoramento da burocracia e da prestação de contas do Poder Executivo ao Poder Legislativo. “Neste sentido, a SFC funciona como os ‘olhos’ do Presidente dentro dos ministérios, já que o Presidente não controla, diretamente, os mecanismos de autocontrole dos ministérios” (OLIVIERI, 2010, p. 25).

Entre 2001 e 2016, o Poder Executivo federal brasileiro contou com o apoio de um órgão de controle interno a ele responsável, não somente, pela fiscalização das finanças na Administração Pública no país. Incluía também, no âmbito intra-executivo federal, a administração de presidentes e ministros. Várias modificações na burocracia desse órgão já foram feitas e o mesmo já teve vários nomes, administradores e modelos de burocracia.

Instigados por estas mudanças, busca-se através deste estudo de caso analisar os desenhos institucionais da CGU, através da análise Medidas Provisórias (MP's), Decretos Legislativos Presidenciais e Projetos de Lei (PL's) a fim de verificar ao longo do período considerado se as mudanças introduzidas afetaram o grau de discricionariedade e autonomia da Controladoria Geral da União (CGU). Ademais, o artigo lança luz sobre a alteração realizada em 2016 com o intuito de elucidar a atuação dos agentes políticos, quer seja do Executivo ou do Legislativo, na CGU. Trata-se de um estudo de caso exploratório que busca aprofundar conhecimentos e gerar hipóteses acerca do referido objeto de estudo com a seguinte pergunta: Quais foram os desenhos administrativos da CGU entre 2001 e 2016?

Além desta introdução o artigo se divide em quatro seções e considerações finais. A primeira seção aborda os dilemas relacionados ao funcionamento do presidencialismo de

coalizão no Brasil e suas potenciais consequências sobre a dimensão da delegação de poderes e controle sobre os parceiros de coalizão. A segunda seção apresenta um breve histórico sobre a implementação do órgão de controle interno que viria a se tornar a CGU. A terceira seção apresenta o modelo de *agency design*, proposto por Lewis (2003) que servirá como referencial teórico e empírico para análise longitudinal a ser empreendida na quarta seção sobre os desenhos administrativos da CGU. Além disso, a quarta seção empreende uma análise do processo legislativo da Medida Provisória (MP) 726 de 2016 editada por Michel Temer. As considerações finais ressaltam os principais achados e limites do artigo.

## **2 Presidencialismo de coalizão, delegação de poderes e a necessidade de controle**

No presidencialismo, o chefe do Poder Executivo é eleito pelo povo, com voto direto. De origem estadunidense, o presidencialismo delega apenas para o presidente o papel de chefe do Poder Executivo. Mas diferentemente do presidencialismo estadunidense, onde não há composição de gabinete presidencial com partidos de oposição, o presidencialismo no Brasil possui a característica, desde sua fundação até hoje, de incluir partidos políticos diferentes ao do presidente na composição do governo, devido ao multipartidarismo. À essa essência de coalizões partidárias no governo em um sistema presidencialista foi dado o nome de presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988; 2018).

A dinâmica de presidencialismo de coalizão nos indaga a pensar sobre o seu impacto com os outros poderes, principalmente com o Legislativo, visto que o Executivo precisa aprovar de suas leis nas casas legislativas. Limongi (2006) sistematiza os impactos que esse arranjo político trouxe para o Brasil. No que tange ao sucesso legislativo presidencial e de dominância são altos no período pós-64, indicando que a relação Executivo-Legislativo era cooperativa. Mas como o Executivo obtém apoio da maioria legislativa? Limongi (2006) aponta para as coalizões. Segundo o autor, “o governo brasileiro é bem-sucedido na arena legislativa porque conta com o apoio sólido de uma coalizão partidária.” (LIMONGI, 2006, p. 24). Mas ainda há riscos de que nem sempre a arena legislativa esteja alinhada com os planos do Poder Executivo Federal.

Figueiredo (2001) já apontava para a importância de mecanismos de *accountability* horizontal como estratégia de controle para a relação Executivo-Legislativo. E por que não pensar na mesma necessidade de controle entre o Presidente e seus Ministros (principalmente os de perfis partidários)? Estes últimos são uma ressonância do corpo legislativo, e portanto, faz sentido pensar na necessidade de também averiguar se as coalizões estão alinhadas à agenda do presidente ou se o presidente consegue, em alguma medida, proteger a sua agenda prioritária (INÁCIO, 2017).

Neste sentido, o chefe do Poder Executivo no Brasil tem delegado à CGU, um órgão de controle interno do Poder Executivo Federal que atua como uma das principais estratégias de

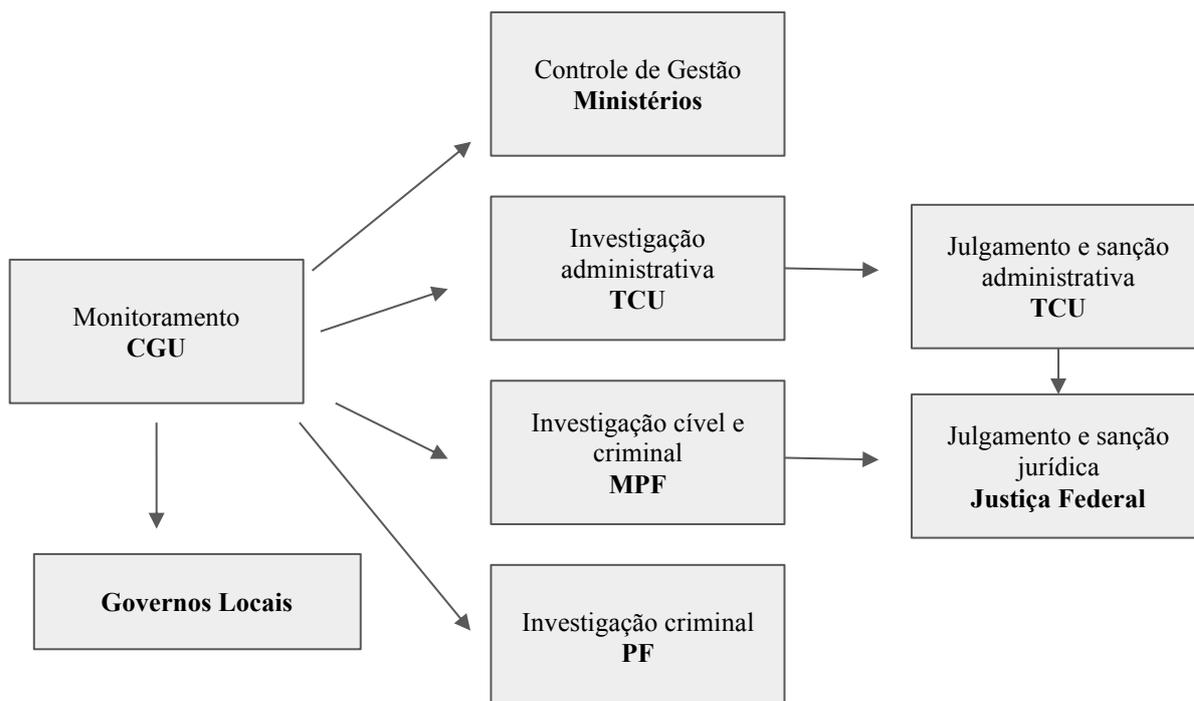
fiscalização e controle do Poder Executivo Federal. A teoria institucional da presidência (MOE, 2004, 2009; INÁCIO; LLANOS, 2015, 2016), influenciada pela teoria da escolha racional (OLSON, 1999; DOWNS, 1999), aponta para a importância do arranjo burocrático como uma estratégia que os presidentes possuem para controlar seus agentes. Ancorada no modelo *principal-agent*, onde um mandante delega poderes para um agente executar uma determinada atividade, essa literatura aponta para a necessidade de órgãos de controle como um supervisor das ações dos agentes.

Diferentemente das atribuições da Casa Civil da Presidência da República, a qual também compete coordenar e integrar as ações governamentais, a CGU, como órgão de controle interno do Poder Executivo Federal, dispõe de duas ferramentas burocráticas que auxiliam o chefe do governo a monitorar sua coalizão com mais precisão, avaliando o mau uso da discricionariedade por parte de seu gabinete presidencial. Através da SFC, a CGU realiza auditorias e a fiscalizações sobre as políticas públicas.

A auditoria e a fiscalização sobre a execução das políticas públicas, que são o cerne do trabalho da SFC, permitem ao Presidente da República monitorar a atuação dos seus ministros e da burocracia a eles subordinada. As informações produzidas pela SFC sobre o desempenho das políticas públicas constituem, portanto, um dentre os vários instrumentos à disposição do Presidente para controlar a delegação de poder que faz aos seus ministros e à burocracia. (OLIVIERI, 2010, p. 26)

Como exemplo clássico para o mau uso da discricionariedade, está a corrupção (FILGUEIRAS, 2008). Caracterizada como um fenômeno enraizado culturalmente e socialmente, de difícil combate (SPECK, 2002). E submeter a corrupção ao processo de responsabilização se tornou pauta do princípio democrático da inclusão (ARANHA, 2015). Dentro dessa rede de instituições de *accountability*, a então CGU aparece como o órgão responsável pelo monitoramento da rede (Figura 1).

**Figura 1** – Fluxo do controle e responsabilização feitos pelas instituições federais de *accountability* sobre as irregularidades encontradas na gestão dos recursos federais pelos governos municipais, Brasil, 2015.



Fonte: Aranha (2015).

Embora sendo considerada um mecanismo de pouca autonomia política e ações limitadas de ação (POWER; TAYLOR, 2011), a CGU era considerada a liderança no controle interno do Poder Executivo Federal pois era responsável, além de outras atribuições, por dar encaminhamento às denúncias e por requisitar investigações.

Segundo Mainwaring (2003) a atuação desse órgão de controle está pautada na rede de *accountability* de instituições. Segundo a literatura sobre uma agenda anticorrupção no Brasil, esta pauta tem sido corroborada pela atuação de, pelo menos, cinco instituições federais: i) a CGU; ii) o Tribunal de Contas da União (TCU); iii) o Ministério Público Federal (MPF); iv) a Polícia Federal (PF) e; v) a Justiça Federal (JF) (ARANTES, 2011; ARANHA; FILGUEIRAS, 2016). Cada órgão possui suas devidas incumbências para o fortalecimento da democracia brasileira. Diversos trabalhos sobre o funcionamento de tais agências já foram vastamente explorados na literatura (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009; OLIVIERI, 2011; POWER; TAYLOR, 2011), e apenas recentemente tem se discutido acerca da interação entre essa rede (ARANHA, 2015).

Entretanto, faltam estudos que foquem na dinâmica desse órgão à luz do presidencialismo de coalizão brasileiro, tendo em vista que presidentes delegam responsabilidades para ministros oriundos de diferentes partidos políticos. Inácio (2017) argumenta que a atenção presidencial ao poder dado aos ministros e ministras tem crescido ao

passo que o presidencialismo de coalizão se estabiliza. Dando a devida atenção aos riscos de discricionariedade ministerial e tendo poderes constitucionais para reformular o gabinete presidencial,

[...] presidents have introduced Executive internal control mechanisms, centralized in the presidency, to anticipate risks to government performance. Among these mechanisms are the public Ethics Committee (1999), the Ethics Management System of the Federal Executive in 2007 and the Comptroller General of the Union (CGU), which act to keep tabs on the ministers. The congress can convene or invite ministers to provide clarification or information regarding legislative proposals or executed policies,<sup>7</sup> as well as use the “Parliamentary Inquiry Committee” in critical situations. Given the strong delegation of powers to the Executive and the capacity of a governmental majority to bar legislative investigations, these oversight mechanisms are mostly used to pressure for changes or control of his/her discretion on a ministry’s policies and resources. Attentive to informational gaps in the management of the cabinet, the presidency, since Cardoso, has taken these “fire alarms” set off by the legislators as alerts for activating its own control of ministers’ actions. (INÁCIO, 2018, p.118)

Depois da Constituição de 1988, os presidentes brasileiros têm desenhado agências para desempenhar o papel crucial de assistir direta e imediatamente o Presidente da República quanto aos assuntos relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão (ARANTES, 2011; AVRITZER, 2011; CORRÊA, 2011; FILGUEIRAS, 2011; SPINELLI, 2012; ARANTES; MOREIRA, 2019). E principalmente por se tratar de um presidencialismo de coalizão, faz-se necessário pensar e saber quais partidos políticos, inseridos tanto no Poder Legislativo quanto no Poder Executivo, estão mais alinhados à criação e à agenda deste órgão de controle interno (INÁCIO, 2017; INÁCIO; LLANOS, 2015 e 2016).

## **2.1 Criação de órgãos de controle interno do Poder Executivo Federal no Brasil**

No contexto pós-constituente, durante um segundo mandato turbulento, marcado por escândalos de corrupção, instabilidade institucional e pressão social, o então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso – Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), criou uma instituição de controle interno do Poder Executivo. Foi nesse contexto que surgiu a Corregedoria-Geral da União. À corregedoria competia “assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público.” (Art. 6o – A, MP 2.143-31).

As atividades voltadas para ouvidoria e controle interno do Poder Executivo Federal eram feitas, respectivamente, através da Ouvidora-Geral da União (OGU) e pela SFC, ambas vinculadas ao Ministério da Fazenda (SFC) e ao Ministério da Justiça (OGU). Entretanto, em março de 2002, através de decreto presidencial nº 4.177, as atividades foram de controle interno e de auditoria foram transferidas para a então Corregedoria-Geral da União.

Em 2003, através da Lei n.º 10.683, a CGU foi renomeada pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT) como Controladoria Geral da União, recebendo *status* ministerial. Foi a primeira vez no Brasil que um presidente outorgou tal status para uma instituição com uma agenda anticorrupção. Nesse movimento, a CGU incorporou as antigas funções da Corregedoria-Geral da União.

Em janeiro de 2006, através do Decreto nº 5.683, foi criada a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), responsável por desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção. Isso significou maiores responsabilidades para a CGU ao se antecipar aos delitos enquadrados como corrupção como também de identificá-los.

Com o aumento do interesse na pauta anticorrupção, a então presidente da República, Dilma Rousseff (PT), através do Decreto nº 8.109 de setembro de 2013, efetuou mudanças institucionais na estrutura do órgão, conferindo-o mais autonomia. Dentre as principais alterações, o decreto inseriu a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (antiga SPCI), responsável pela formulação, coordenação e fomento a programas, ações e normas voltados à prevenção da corrupção na administração pública e na sua relação com o setor privado.

Em 2016, marcado por uma grande crise política, a entrada de Michel Temer do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) ao posto de chefe do Poder Executivo levou a extinção da CGU e atribui suas funções para recém-criado Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.

É interessante tentar analisar, do ponto de vista normativo, o comprometimento ou não dos partidos políticos em relação à existência de um órgão de controle interno do Poder Executivo Federal com independência de atuação. Uma vez que a CGU tem a competência de investigar, dentre outros, ministérios e suas burocracias, pode haver uma tentativa de limitar a autonomia de atuação do órgão em decorrência de interesses políticos. Tal tentativa pode ser vista, em princípio, na arena legislativa na forma como cada partido político se posiciona em relação às matérias relativas ao órgão. Pretende-se, portanto, realizar um estudo de caso descritivo sobre os desenhos administrativos da CGU a fim de verificar o grau de autonomia e independência do órgão.

Adotamos como aporte teórico o framework de Lewis (2003) sobre *agency design*. O autor ressalta a importância de se estudar a natureza estratégica do desenho das agências, isto é, mostrar que o desenho administrativo de agências tem implicações para a capacidade de controle das mesmas pelos seus mandantes. Neste sentido, Lewis (2003) indica três conjuntos de questões para começar a explorar os desenhos de agências que presidentes criam: a escolha de estrutura institucional, a indicação e o impacto de nomeações políticas. Dentre outras questões, preocupa-se com o insulamento burocrático e político de agências, bem como a fragmentação de controle, para além a efetividade da burocracia.

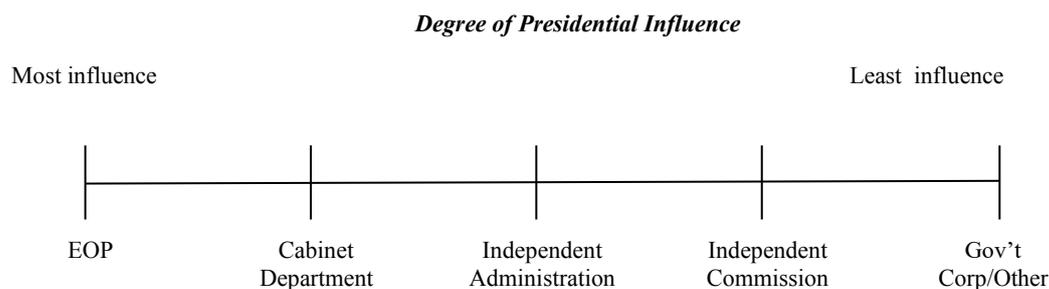
### 3 Método

De cunho qualitativo e exploratório, este artigo pretende examinar os desenhos administrativos relativas às mudanças institucionais ocorridos na CGU entre 2001 a 2016 com o intuito de verificar possíveis tensões ou não entre o Executivo e o Legislativo, uma vez que medidas que aumentam a discricionariedade e a autonomia do órgão de controle pode impactar os partidos políticos que pertencem a base do governo. Desta forma, o artigo verifica a relação Executivo-Legislativo, uma vez que analisa as propostas legislativas que dizem respeito à formulação, das votações, aprovações e/ou rejeições feitas no Congresso Nacional. Considerando que ação do órgão de controle recai sobre atos do Executivo e que para construir maioria legislativa o partido do presidente - formador da coalizão -, deve buscar parceiros para alcançar uma maioria legislativa que lhe possibilite promover mudanças significativas, o que implica na distribuição de cargos em diversos escalões da estrutura do governo federal. Portanto, os graus de discricionariedade ou de delegação que o Executivo confere ao órgão de controle pode ter implicações sobre partidos parceiros da coalizão. Caberá verificar se no processo de elaboração do desenho institucional do órgão, quais são as pressões, interesses políticos que surgiram ao longo do período compreendido.

Lewis (2003) ressalta para a importância de se estudar a natureza estratégica do desenho de agências e/ou órgãos burocráticos, isto é, mostrar que o desenho administrativo tem implicações para a capacidade de controle das mesmas pelos seus mandantes. A literatura já tem explorado o funcionamento de órgãos de controle (ARANHA, 2015), mas esse aspecto não é suficiente.

O estudo das agências não deve se dar apenas por um viés burocrático, é necessário considerar a perspectiva política na análise. Dentre outras questões, preocupa-se com o insulamento burocrático e político, bem como a fragmentação de controle, para além a efetividade da burocracia. No nosso caso, é plausível adotar procedimentos empíricos parecidos com os utilizados por Lewis (2003), a fim de ver como o desenho de uma agência (órgão de controle) diz sobre seus criadores e seus objetivos.

De acordo com o modelo de Lewis (2003), a primeira categoria é *agency location*, que diz respeito ao grau de influência presidencial no domínio da agência, que varia em uma escala de 5 categorias: *Executive Office of the President (EOP)*, *Cabinet*, *Independent Administration*, *Independent Commission*, *Government Corporations/ Others* (Figura 2). A depender do grau de localização institucional da agência (*agent*) resulta em um diferente controle político no sistema (executivo, legislativo, judiciário, outros).

**Figura 2** – Medida de Localização de Agência

Fonte: Lewis, 2003, p. 45

A segunda categoria é *independence*, que sinaliza que a nova agência foi criada sem organizações burocráticas acima dela. A terceira categoria é *governance by board or commission*, que indica se a agência está fora do gabinete presidencial, o que costuma ser (pelo menos no caso estadunidense), que são agências governadas por conselhos ou comissões. A quarta categoria diz respeito ao *fixed terms for political appointees*. Geralmente, os administradores de agências que estão fora da alçada presidencial possuem mandatos fixos, o que faz com que nomeados políticos não tenham tanto controle presidencial, dado que eles não podem ser removidos de seus cargos sem justa causa. Finalmente, a quinta e última categoria é *mandated qualifications for political appointees*. Há tendências administrativas de certos cargos em agências possuam pré-requisitos específicos para cargos de altas posições, intensificando o insulamento burocrático.

Visto que essa medida de localização de agências é realizada para um N superior ao nosso caso, nosso intuito é, inicialmente, realizar apenas uma descrição simples, sem inferências causais, do órgão de controle interno do Poder Executivo Federal.

#### 4 Resultados e Discussão

A análise levou em consideração os documentos que versavam sobre a formulação ou implementação da CGU entre 2001, ano de sua criação, até 2016. Os documentos analisados estão descritos no Quadro 1. De acordo com o grau de influência presidencial (vide Figura 2), selecionamos as categorias de análise de acordo com a exequibilidade do objeto de estudo.

Entre 2001 e início de 2016, a CGU esteve localizada dentro da estrutura da Presidência da República, indicando maior influência do Presidente e maior blindagem a atores políticos externos. A relevância da centralização de agências para o apoio direto ao Presidente é um dos exemplos do *presidential tool-box* que o caso brasileiro dispõe. Tal resultado acompanha a lógica da expansão da estrutura da presidência no Brasil que explora as diferentes estratégias

presidenciais para lidar com um gabinete multipartidário (INÁCIO; LLANOS, 2016). Através desta estratégia, presidentes podem expandir seus poderes legislativos e aumentam sua influência em políticas públicas. Tal movimento altera a barganha dentro do gabinete e torna a divisão de poderes mais seletiva (INÁCIO; LLANOS, 2016, p. 537).

Para o mesmo período, também encontramos a disposição de um quadro de funcionários próprio do órgão, bem como *expertise* para os cargos de chefia.

**Tabela 1** – Categorias adaptadas de *Agency Design* para o órgão de controle interno do Poder Executivo Federal do Brasil (2001 – 2016)

DOCUMENTO	ESTRUTURA PRESIDÊNCIA	QUADRO PRÓPRIO	INDEPENDÊNCIA	NOMEAÇÃO	EXPERTISE	DISCRICIONARIEDADE	STATUS
MP 2.143-31/2001	SIM	SIM	SIM	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	AUMENTA	ÓRGÃO
MP 2.143-32/2001	SIM	SSIM	SIM	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	AUMENTA	ÓRGÃO
MP 2.143-33/2001	SIM	SSIM	SIM	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	AUMENTA	ÓRGÃO
MP 2.143-34/2001	SIM	SIM	SIM	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	AUMENTA	ÓRGÃO
MP 2.143-35/2001	SIM	SIM	SIM	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	AUMENTA	ÓRGÃO
MP 2.143-36/2001	SIM	SIM	SIM	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	AUMENTA	ÓRGÃO
MP 2.143-37/2001	SIM	SIM	SIM	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	AUMENTA	ÓRGÃO
MP 2.216-37/2001	SIM	SIM	SIM	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	AUMENTA	ÓRGÃO
DECRETO 4.118/2002	SIM	SIM	SIM	N/A	SIM	REGULAMENTA	ÓRGÃO
DECRETO 4.177/2002	SIM	SIM	SIM	N/A	SIM	REGULAMENTA	ÓRGÃO
MP 103/2003	SIM	SIM	SIM	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	AUMENTA	STATUS MINISTERIAL
LEI DE CONVERSÃO 07/2003	SIM	SIM	SIM	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	REGULAMENTA	STATUS MINISTERIAL

## Desenhos institucionais da CGU entre 2001 e 2016

<b>VETO PRESIDENCIAL 223/2003</b>	SIM	SIM	SIM	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	AUMENTA	STATUS MINISTERIAL
<b>LEI 10.683/2003</b>	SIM	SIM	SIM	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	AUMENTA	STATUS MINISTERIAL
<b>DECRETO 4.785/2003</b>	SIM	SIM	SIM	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	REGULAMENTA	STATUS MINISTERIAL
<b>DECRETO 5.683/2006</b>	SIM	SIM	SIM	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	REGULAMENTA	STATUS MINISTERIAL
<b>DECRETO 6.656/2008</b>	SIM	SIM	SIM	N/A	SIM	REGULAMENTA	STATUS MINISTERIAL
<b>DECRETO 7.547/2011</b>	SIM	SIM	SIM	N/A	SIM	REGULAMENTA	STATUS MINISTERIAL
<b>DECRETO 8.109/2013</b>	SIM	SIM	SIM	N/A	SIM	REGULAMENTA	STATUS MINISTERIAL
<b>MP 726/2016</b>	NÃO	SSIM	NÃO	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	DIMINUI	MINISTÉRIO
<b>LEI DE CONVERSÃO 20/2016</b>	NÃO	SSIM	NÃO	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	DIMINUI	MINISTÉRIO
<b>LEI 13.341/2016</b>	NÃO	SSIM	NÃO	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	REGULAMENTA	MINISTÉRIO
<b>DECRETO 8.910/2016</b>	NÃO	SSIM	NÃO	N/A	SIM	REGULAMENTA	MINISTÉRIO

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados coletados na Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/>) e da Base de Dados da Presidência Institucional na América Latina. Data de acesso: abril/2018.

Ainda no mesmo período, houve uma mudança de *status* do órgão. Criado em 2001, a Corregedoria-Geral da União não dispunha de status ministerial. A partir de 2003, com a entrada de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), o órgão passa a ter status ministerial e a dispor de uma intensiva agenda anticorrupção.

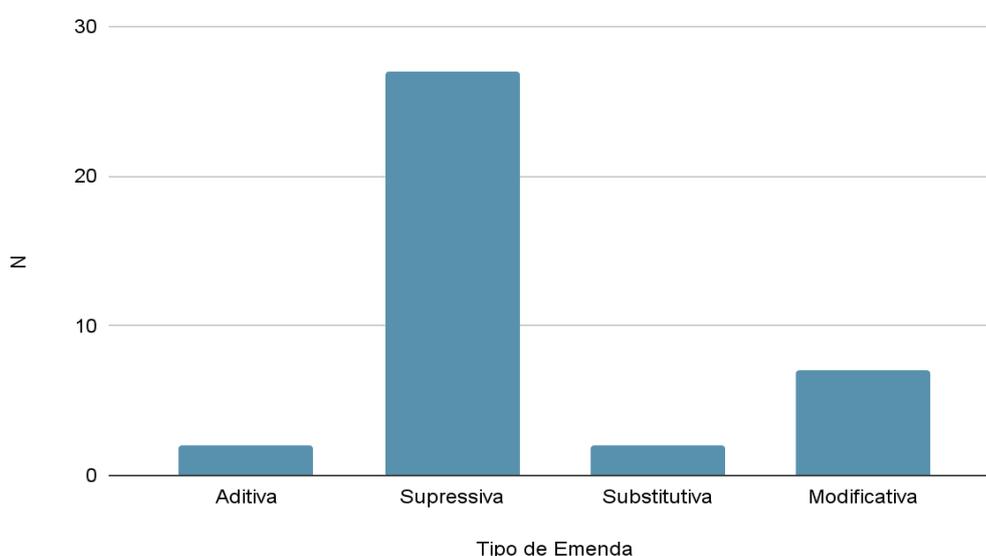
Para a análise da discricionariedade do presidente em relação à agência, categorizamos em “Aumenta”, “Diminui” ou “Regulamenta” (quando não há alteração da versão anterior para a atual). Entre 2001 e 2016, consideramos que a/o Presidente da República aumentou o poder discricionário da CGU no que tange questões de autonomia de gestão, estando alinhado com a

categoria “Independência”, que indica que a CGU não era submissa à nenhuma outra entidade e tinha responsabilidade direta ao chefe do Poder Executivo Federal. As nomeações ficam a cargo do Presidente da República para todos os anos analisados e não há mandatos fixos.

Desde sua criação até 2016, as categorias analisadas no Quadro 1 moldaram a CGU para se tornar uma agência mais blindada às pressões externas e mais protegida pelo Presidente da República. Após o *impeachment* de Dilma Rousseff (PT), Temer (PMDB) alterou a estrutura da Presidência da República e dos Ministérios. Dentre uma das muitas alterações da MP 726/2016, estava a extinção da CGU e a criação do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC). Colocando no mesmo patamar de hierarquia de outros Ministérios aos quais deveria fiscalizar, o MTFC não respondia mais diretamente ao Presidente da República, mas sim ao ministro da pasta. Devido ao receio de que a CGU perdesse autonomia na rede de *accountability*, muitas foram as repercussões nas mídias. Em entrevista à British Broadcasting Corporation (BBC), o ex-ministro da CGU, Jorge Hage, considera tal movimento como um enfraquecimento ao combate da corrupção. Servidores do antigo órgão também protestaram em resposta à MP 726/2016. A extinção ou não de poderes ainda está em cargo para análises futuras, não sendo o foco deste trabalho analisar o grau de autonomia antes ou depois da mudança.

A MP 726 editada pelo presidente Michel Temer (PMDB) recebeu 461 emendas na Comissão Mista, sendo que 39 delas diziam respeito a CGU. Como se pode verificar no Gráfico 1 abaixo a maioria das emendas tinham caráter supressivo, portanto, visavam sustar os efeitos da MP editada por Michel Temer.

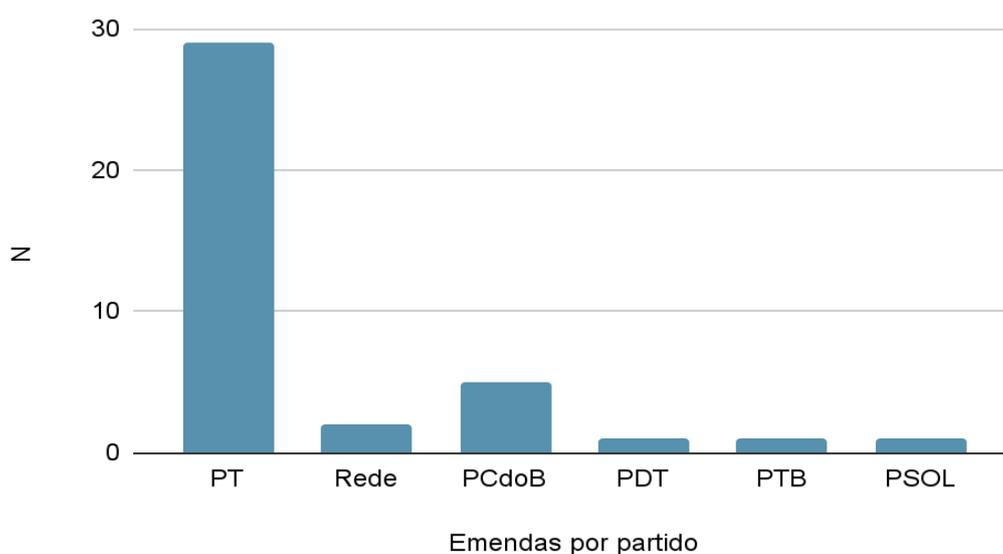
**Gráfico 1** – Tipo de emendas sobre a MP 726/2016



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados coletados na Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/>). Data de acesso: abril/2018.

Ademais a observação do Gráfico 2 evidencia que os partidos de oposição foram os responsáveis por tal processo. Destaque dado ao (PT), principal partido da oposição, que apresentou 29 emendas, seguido pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e pela REDE que apresentaram respectivamente 5 e 2 emendas. O Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) apresentaram uma emenda cada. Apenas uma emenda é de parlamentar pertencente ao partido que integra a base aliada do presidente. Trata-se de emenda de caráter aditivo, proposta pela Deputada Cristiane Brasil do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB-RJ) e que não se opõe às mudanças na CGU.

**Gráfico 2** – Quantidade de emendas referentes a CGU por partidos



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados coletados na Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/>). Data de acesso: abril/2018.

Acerca da disputa política que envolve a mudança de *status* da CGU, fica evidente o posicionamento dos partidos de oposição ilustrado pela justificativa da Emenda Supressiva 349 proposta pela parlamentar Maria do Rosário do PT-RS. Em resumo, a parlamentar se posicionou contra a nova proposta justificando que o intuito da transformação, era na prática, a extinção da CGU, ao reduzir o poder de fiscalização do governo federal.

A partir da análise das justificativas das 38 emendas contrárias à MP foi possível perceber o conteúdo discursivo que informava a atuação da oposição que fica evidenciada. Neste sentido as emendas apresentadas por partidos da oposição, em sua maioria, destacam que a retirada da CGU da estrutura da Presidência da República seria um fator negativo significando perda de *status*, prerrogativas, autoridade, competência, identidade e independência do ministério, uma vez que o mesmo é colocado no “mesmo patamar hierárquico dos outros

ministérios”. A subordinação da CGU à política significaria o esvaziamento da capacidade de combater a corrupção podendo significar até mesmo a sua extinção.

Cabe destacar que o parecer elaborado pelo relator da Comissão mista, Deputado Leonardo Quintão (PMDB-MG), não dá guarida a tais emendas e sugere a admissibilidade da MP que altera a estrutura administrativa da Presidência e dos Ministérios. Desta forma, o caminho fica livre para Temer empreender a sua reforma administrativa do estado.

## 5 Conclusão

Neste trabalho, a partir de uma tipologia acerca da organização das estruturas de governo sugerida por Lewis (2003), procuramos verificar se a evolução longitudinal da CGU se deu no sentido do fortalecimento da instituição tendo como marco temporal final a mudança empreendida no órgão no governo de Michel Temer em 2016. A mudança foi objeto de controvérsia política. Criada a fim de exercer controle no processo de delegação para se evitar a seleção adversa ou o risco moral, a desvinculação da CGU da estrutura da Presidência da República, assim como sua perda de *status* ministerial, fez com que os partidos da oposição, funcionários de carreira do órgão e boa parte da opinião pública advogassem que tal mudança implicaria no enfraquecimento do órgão tendo consequências sobre a capacidade de fiscalização do mesmo.

A análise empreendida mostra que ao longo dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e nos mandatos dos petistas Lula e Dilma houve o fortalecimento da CGU, repercutindo sobre suas atribuições e grau de discricionariedade. A partir do quadro analítico dado por Lewis (2003) podemos afirmar, no plano teórico, que a retirada da CGU da estrutura da presidência promovida por Michel Temer significa perda de *status*, podendo ter repercussões sobre a autonomia do órgão e conseqüentemente sobre sua capacidade de atuação na prevenção, fiscalização e combate à corrupção, uma vez que o próprio Ministério passa a ser alvo das negociações políticas que envolvem a construção e o gerenciamento da coalizão. As decisões de se investigar ou não uma denúncia, apurar ou não um fato, passam a ser balizadas pelo interesse do Ministro da pasta, sem, necessariamente, passar ao conhecimento do Presidente da República. Um exemplo deste risco, seria a de um Ministro do partido específico poder proteger os correligionários do seu partido presentes na administração federal.

Contudo, a abordagem mobilizada aqui não permite responder em que medida o ingresso de um novo grupo político no poder se constitui em conjuntura crítica que possibilitem inovações institucionais a ponto de alterar o escopo e a atuação da CGU. Ou seja, argumentos de dependência de trajetória (*path dependence*) precisam ser considerados.

Outra limitação importante deste trabalho é o fato de desconsiderar as normas infralegais, como por exemplo as instruções normativas, que podem afetar o grau de autonomia e atuação do órgão. Ademais é necessário entender a CGU integrada a um sistema de

*compliance* que envolve outros órgãos da administração pública tais como Tribunais de Contas, Ministério Público, Polícia Federal, etc. Também deve-se considerar as missões atribuídas à CGU por legislações que possuem escopo abrangente, tais como a Lei Anticorrupção e Lei de Acesso à Informação. Portanto, há uma agenda de pesquisa a ser perseguida pelos autores.

Outro ponto é que os desenhos administrativos desse órgão e as mudanças institucionais implementadas precisam ser vistas como uma decisão estratégica que presidentes e legisladores têm realizado, pois tais ações possuem implicações sobre os atores políticos. Desta forma, uma nova agenda de pesquisa diz respeito à revisão legislativa às propostas do Poder Executivo Federal em relação às atribuições da CGU. Costa (2020) destacou dois aspectos importantes na disputa de poder pelo controle interno do Poder Executivo Federal: a heterogeneidade da coalizão e seu poder de influência. Ao analisar as propostas legislativas de origem do Poder Executivo Federal entre 2001 e 2017 para a CGU, a autora constata que a heterogeneidade da coalizão não foi um fator decisivo para incentivar a elaboração de propostas de desenhos administrativos que tivessem como objetivo aumentar o controle intraexecutivo brasileiro. A autora também destaca que os partidos da coalizão não tentaram influir sobre o escopo da CGU via arena legislativa como era esperado. Aqui, um terceiro *player* foi protagonista: a oposição. A oposição do governo elaborou a maioria das emendas e tentativas de bloqueios nas tramitações das Medidas Provisórias (MP's) analisadas. Ao contrário da expectativa, a autora caracterizou um Poder Legislativo passivo em relação às proposições do Poder Executivo Federal no que diz respeito a disputa pelos desenhos administrativos da CGU.

Trabalhos futuros deverão considerar estas limitações para se compreender ou não se há perda de capacidades de atuação da CGU na sua função precípua de exercer controle interno sobre o Executivo. Portanto, verificar se o insulamento burocrático, a manutenção de determinadas estruturas, a verificação de um conjunto de normas infralegais podem possibilitar um entendimento mais amplo sobre a modelagem da CGU a fim de verificar se há garantia para a continuidade das ações do órgão na prevenção e ao combate à corrupção.

## Referências

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, vol. 31, n. 1, p. 5-32, 1988.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Cia das Letras, 2018.

ARANHA, Ana Luiza. **Corrupção e governo local: uma análise dos municípios mineiros**. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil, MG.

ARANHA, Ana Luiza. **A rede brasileira de instituições de accountability: um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local**. 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil, MG.

- ARANHA, Ana Luiza; FILGUEIRAS, Fernando. Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual. **Cadernos ENAP**, n. 44, Brasília, 2016.
- ARANTES, Rogério B. Polícia Federal e construção institucional. In: FILGUERIAS, F.; AVRITZER, Leonardo. (Orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- ARANTES, Rogério B.; MOREIRA, Thiago M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, vol. 25, n. 1, p. 97-135, 2019.
- AVRITZER, Leonardo. Governabilidade, sistema político e corrupção. In: Leonardo Avritzer e Filgueiras Fernando (orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, vol. 51, n. 4, p. 528-550, 2017.
- CORRÊA, Izabela Moreira. Sistema de Integridade: avanços e agenda de ação para a administração pública federal. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- COSTA, Beatriz Silva da. **Controle Interno do Poder Executivo Federal: um estudo de caso da Controladoria-Geral da União (2001 - 2017)**. 2020. 172 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo, SP: Edusp, 1999.
- FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2008.
- FILGUEIRAS, Fernando. Transparência e controle da corrupção no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUERIAS, Fernando (Orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e Política no Controle do Executivo. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 44, n. 4, p. 689 – 727, 2001.
- GARCIA, Leice. **Análise do controle interno do Poder Executivo Federal brasileiro sob a perspectiva de Pierre Bourdieu: história social como possibilidade de compreensão da produção e reprodução de práticas dos agentes**. 2011. 239 f. Tese (Doutorado em Administração). – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- INÁCIO, Magna. Presidentially led coalitions: portfolio allocation in Brazil (1985-2016). In: CARMELO, Marcelo; MARTÍNEZ-GALLARDO, Cecilia (Eds.). **Government formation and minister turnover in presidential cabinets: comparative analysis in the America**. Nova York: Routledge, 2018.
- INÁCIO, Magna; LLANOS, Mariana. The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. **Brazilian Political Science Review**. vol. 9, n. 1, p. 39 – 64, 2015.
- INÁCIO, Magna; LLANOS, Mariana. The Institutional Presidency in Latin America: A Comparative Analysis. **Presidential Studies Quarterly**. v. 46, n. 3, p. 531–549, 2016.
- LIMONGI, Figueiredo. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 76, p. 17 – 41, 2006.
- LEWIS, David E. **Presidents and the politics of agency design: political insulation in the United States government bureaucracy, 1946 – 1997**. Stanford University Press: Stanford,

California, 2003.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, v.4, n. 43, p. 739-772, 2009.

MAINWARING, Scott. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso brasileiro**. Rio de Janeiro, RJ: FGV, 2001.

MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

MOE, Terry. Presidential Power and the Power of Theory. In: MANSFIELD, Edward; SISSON, Richard (Orgs.). **The Evolution of Political Knowledge: Theory and Inquiry in American Politics**. Columbus, Ohio: Ohio State University Press, 2004.

MOE, Terry. The Revolution in Presidential Studies. **Presidential Studies Quarterly**. v. 39, n. 4, p. 701-724, 2009.

OLIVIERI, Cecília. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, v. 4, n. 5, p. 1395-1424, 2011.

OLIVIERI, Cecília. **A lógica política do controle interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro**. São Paulo, SP: Annablume, 2010.

OLSON, Mancur Jr. **A Lógica da Ação Coletiva**. São Paulo, SP: Edusp, 1999.

POWER, Timothy; TAYLOR, Matthew. **Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, Kellogg Institute Series, 2011.

SPECK, Bruno. **Caminhos da Transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 224 p, 2002.

SPINELLI, Mário. Controle Interno. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

Artigo submetido em: 2021-06-23

Artigo reapresentado em: 2021-08-12

Artigo aceito em: 2021-08-16



**ALIADOS NO JOGO, DE NOVO: ASPECTOS GERAIS DA CONFIGURAÇÃO DAS COLIGAÇÕES ELEITORAIS DE PREFEITOS REELEITOS (2016)**

**ALLIES IN THE GAME, AGAIN: GENERAL ASPECTS OF THE CONFIGURATION OF RE-ELECTED MAYORS ELECTORAL COUNCILS (2016)**

**ALIADOS EN EL JUEGO, OTRA VEZ: ASPECTOS GENERALES DE LA CONFIGURACIÓN DE LOS COALICIONES PREELECTORALES DE ALCALDES REELEGIDOS (2016)**

Zara Rego de Souza<sup>1</sup>  
Maria Teresa Miceli Kerbauy<sup>2</sup>

**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 com o intuito de identificar como os reeleitos se comportaram em relação aos seus aliados. Os dados foram extraídos do sítio do TSE e tratados com técnicas de pesquisa quantitativa. Os resultados demonstram que houve maior adesão dos candidatos à prática das coligações para garantir a sua permanência no jogo, além de ter sido constatado considerável aumento no tamanho da coligação desses prefeitos reeleitos.

**Palavra-chave:** Eleições municipais; Executivo municipal; Coligações; Reeleição.

**Abstract:** This paper aims to present general aspects of the electoral coalitions of re-elected mayors in the 2016 evaluations. The data referring to party migration, size of the coalition and size of the city was observed in order to identify how the re-elected behaved in relation to their members. allies. The data were extracted from the TSE website and treated with quantitative research techniques. The results demonstrate that there was a greater adherence of candidates to the practice of coalitions to guarantee their permanence in the game, in addition to an increase in the size of the coalition of these reelected mayors.

**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 los datos referentes a la migración partidista, tamaño de la coalición y tamaño de la ciudad para identificar cómo se comportaron los reelegidos en relación con sus miembros, aliados. Los datos se extrajeron del sitio web del TSE y se trataron con técnicas de investigación cuantitativa. Los resultados demuestran que hubo una mayor adherencia de los candidatos a la práctica de las coaliciones preelectorales para garantizar su permanencia en el juego, además de un aumento considerable en el tamaño de la coalición de estos alcaldes reelectos.

---

<sup>1</sup> Graduada em Ciências Sociais (Unifal-MG). Mestranda em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (PPGPOL/UFSCar). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4051-9590> e-mail: [zarapdesouza@gmail.com](mailto:zarapdesouza@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutora em Ciências Sociais. Docente do Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (PPGPOL/UFSCar). Pesquisadora Produtividade do CNPq. E-mail: [teresa.kebauy@gmail.com](mailto:teresa.kebauy@gmail.com)

**Palabras clave:** Elecciones municipales; Ejecutivo municipal; Coaliciones preelectorales; Reelección.

## 1 Introdução

A prática da reeleição para cargos do Poder Executivo não estava prevista na Constituição Federal de 1988 e foi durante a gestão do 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 (BRASIL, 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 (BRASIL, 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” (BRASIL, 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 (ARAUJO; NETO; LIMA, 2020; CINQUINI, 2017; GONDINHO, 2019; LIMA, 2018), a relação do candidato com o governo estadual e nacional (PEREIRA; RENNO, 2007; MENDES; ROCHA, 2004; MENEGUIN; BUGARIN; CARVALHO, 2005; QUEIROZ DO Ó, 2019), os gastos públicos (CAPUTO, 2019; CAVALCANTE, 2015; DIAS; NOSSA; MONTE-MOR, 2018; SILVA;

BRAGA, 2013), 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 nanicos, 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 aprovado 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. Com o uso de técnicas de pesquisa quantitativa, observou-se os dados extraídos do TSE referentes a migração partidária, tamanho da coligação e tamanho da cidade dos 1.211 prefeitos reeleitos no Brasil. Buscou-se identificar como os reeleitos se comportaram em relação aos seus aliados, com o intuito de oferecer um panorama geral dessa situação no pleito de 2016.

## **2 O instituto da reeleição e as coligações eleitorais no Brasil**

O debate sobre o instituto da reeleição na literatura brasileira mobiliza autores das mais diversas áreas do conhecimento que discutem sobre o fenômeno em seus diversos níveis. No

que se refere aos estudos sobre reeleição presidenciais, Machado (2009) observa como o Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HPGE) oferece enquadramentos narrativos que auxiliam o eleitorado na tomada de decisão. A autora analisou a produção dos discursos do HGPE na TV dos candidatos à reeleição, Fernando Henrique (PSDB) em 1998 e Luiz Inácio Lula da Silva (PT) em 2006. Machado (2009) afirma que a retórica da reeleição favorece posições privilegiadas na disputa presidencial, dando ênfase aos discursos que trazem o favorecimento da continuidade da gestão administrativa, o lugar de autoridade do candidato-Presidente e a ênfase em discurso programático de cunho econômico.

Martins, Mansano, Parré e Plasa (2016), utilizaram métodos de econometria espacial para analisar os principais fatores da reeleição da Presidente Dilma Rousseff nas eleições presidenciais de 2014. Os autores demonstram que a candidata recebeu a maioria dos votos nos municípios menores e menos desenvolvidos. Mas, outro fato a se destacar nesse estudo, é que os autores demonstraram uma relação benéfica da presença do governador na mesma coligação que a candidata à presidência. Seus resultados demonstraram que a presença de prefeitos do mesmo partido ou coligação, não beneficiou a candidata. Por outro lado, "[...] nos Estados em que o governador eleito compartilhava a mesma coligação que a presidente reeleita, foi um quesito positivo nos votos da candidata" (MARTINS; MANSANO; PARRÉ; PLASA, 2016, p. 166).

Pereira e Rennó (2007) analisaram os determinantes do sucesso eleitoral para a Câmara dos Deputados nas eleições de 1998 e 2002. Os autores utilizaram modelos estatísticos com técnicas de máxima verossimilhança que indicaram que, em 1998, a proximidade dos candidatos à reeleição para a Câmara dos Deputados com o Presidente da República teve um forte impacto no seu sucesso eleitoral. Porém, para as eleições de 2002, essa variável não apresentou nenhum valor estatisticamente significativo. Os autores demonstram que "quem gastou mais, obteve mais votos na eleição anterior, concentrou menos votos e mudou menos de partido, tem maior chance de ser reeleito (PEREIRA; RENNÓ, 2007, p. 679). Mas, cabe salientar que os autores chamam atenção para a importância do impacto do Presidente na relação entre Deputado e Presidente. Esse impacto seria condicional às características da eleição presidencial, ou seja, sofre mudanças de uma eleição para outra, dependendo da posição do presidente no processo eleitoral. Segundo os autores, isso significa que "[...] esta variável apenas tem seu efeito atenuado em momentos eleitorais onde o Presidente se ausenta do processo eleitoral [...]" (PEREIRA; RENNÓ, 2007, p. 680).

Ainda nas análises sobre deputados reeleitos, Eduardo (2015), ao examinar os candidatos a deputado estadual e federal em Minas Gerais nas eleições de 2010, chegou à conclusão de que os candidatos à reeleição são eleitoralmente mais fortes que os demais, e que os candidatos novatos possuem um fraco desempenho. Porém, o grau de competitividade das eleições analisadas é baixo, devido ao fato de que a maioria dos votos se concentrou em candidatos à reeleição. Nos estudos de Barreto (2012) sobre os deputados federais nas eleições

de 2006, o que se demonstra é que não há uma fórmula específica de sucesso devida à configuração atual do sistema eleitoral. Isso, pois, segundo o autor, fazer mais votos e/ou melhorar o posicionamento na lista não são fatores determinantes para a manutenção do mandato. Já Moraes e Koprik (2018), após analisarem a reeleição dos deputados federais no Brasil na eleição de 2014 à luz da teoria dos jogos, concluíram que o desempenho de um parlamentar em seu primeiro mandato é maior do que um desempenho de um parlamentar reeleito. Por conta disso, autoras consideram que a reeleição não é totalmente benéfica para a sociedade.

Em relação ao instituto da reeleição no executivo municipal, diversas são as contribuições da literatura brasileira sobre o tema. Inicialmente, cabe destaque aqui os estudos de Araújo, Neto e Lima (2020), que analisaram a influência da qualidade de educação, medida pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), na reeleição de prefeitos cearenses em 2012. Seus testes estatísticos de análise de regressão demonstraram que essa variável não afetou a probabilidade de reeleição dos prefeitos nos caso estudado. A influência nessa situação veio pelos gastos *per capita* na área educacional. Em direção à influência dos dados fiscais na reeleição, Meneguim, Bugarin e Carvalho (2005) contribuíram com o debate quando analisaram essas variáveis nas eleições executivas municipais de 2000 no Brasil. Os testes estatísticos dos autores apontam para resultados que sugerem que os gastos das prefeituras serão mais controlados, quanto maiores forem as chances de reeleição desses prefeitos. Quando a despesa pública *per capita* aumenta, segundo os autores, esse comportamento torna-se ainda mais forte. Esses resultados caminham na direção dos encontrados por Silva e Braga (2015) quando examinaram as chances de reeleição dos prefeitos do estado da Bahia nas eleições de 2000, 2004 e 2008. Os autores concluíram que os eleitores punem os prefeitos que aumentam seus gastos no ano eleitoral, dificultando, assim, sua reeleição.

Veiga, Santos e Neves (2011) analisaram o voto na reeleição de prefeitos de oito capitais brasileiras na eleição de 2008, observando mecanismos explicativos para a tomada de decisão dos eleitores internos (escolha do eleitor) e externos (alternativas apresentadas pelos partidos). Em suma, os resultados de testes de regressão aplicados pelos autores demonstraram que a avaliação positiva da administração municipal aumenta as chances de se votar no candidato à reeleição.

A variável de alinhamento partidário do prefeito com os cargos de governador e presidente também se mostraram significantes nos estudos de Coelho (2020) e de Silva e Braga (2015). Em ambos os casos, essa variável apresentou maiores chances de reeleição para os prefeitos. Por outro lado, Coelho (2020) destacou que a variável de coligação não teve relevância estatística significativa em seus testes. O autor aponta que o resultado pode ser explicado pelo fato de que as relações de coligações em níveis municipais são muito voláteis.

De fato, a literatura destaca a fragilidade das organizações partidárias nas cidades que

“rendem pouco voto” como consequência da imersão em contextos marcados fortemente por relações de dependência e fortemente hierarquizadas. Além de serem deixadas à deriva pelas cúpulas nacionais e estaduais nas cidades que apresentam menores ou nenhum potencial estratégico (RIBEIRO, 2013).

Entretanto, a literatura tem mostrado que as coligações são um artifício importante para a formulação de estratégias eleitorais no sistema partidário brasileiro (KERBAUY; DIAS, 2017; MACHADO, 2012; PEIXOTO, 2010; CARREIRÃO, 2014). Pensando as coligações no nível municipal, Miguel e Machado (2007) apontam uma correlação positiva entre o estabelecimento de coligações e o desempenho dos partidos que as utilizam. Os autores observaram as coligações para prefeito no Brasil entre nas eleições de 2000 a 2008 e demonstraram que o PT teve um melhor desempenho eleitoral quando se tornou mais flexível ao realizar coligações com um maior número de partidos.

Peixoto (2010) afirma que uma variável importante para se estudar as coligações é o tamanho do município. Analisando dados sobre as eleições municipais (majoritárias e proporcionais) durante os processos eleitorais ocorridos nos anos de 2000 a 2008 no Brasil, o autor considerou que quanto menor um município, em termos de tamanho da população, maiores são as chances de se estabelecerem coligações ideologicamente inconsistentes. Os achados sugerem uma dinâmica própria da política em cidades pequenas, o que reflete em parte os argumentos de Ribeiro (2013) sobre a falta de interesse das cúpulas nacionais dos grandes partidos nestas cidades. Assim, coligações passam a responder às necessidades estratégias dos partidos no nível nacional, mas também são marcadas pelas dinâmicas políticas locais.

Dantas (2007) procurou explicar o comportamento das legendas para disputas de prefeituras de aproximadamente 5.500 municípios brasileiros. Sua conclusão aponta que o padrão do comportamento das coligações realizadas pelos partidos é obscurecido por características individuais dos municípios. O autor observou ainda uma conexão entre o nível estadual com o nível municipal, sendo o segundo um reflexo do primeiro.

Ao examinar as eleições municipais do Rio de Janeiro ocorridas nos anos de 1992 e 2000, Jorge (2004) constatou o aumento do número de partidos inseridos em uma coligação e a diminuição do fator ideológico como estruturante para a mesma, indo ao encontro com o fato apontado por Carreirão (2006). Melo e Soares (2016) ao observarem os dados referentes aos pleitos municipais proporcionais no Brasil nos anos de 2004 e 2008, argumentam que há uma grande variação no tamanho da composição das coligações, o que leva a considerar que os partidos optam pelo maior número possível de aliados, mas que a maioria das candidaturas são lançadas por um número reduzido de partidos, sendo compostas, em geral, por dois ou três aliados.

Esse debate se estende em diversas outras variáveis, porém, como já mencionado anteriormente, poucos são os estudos que observaram as questões das coligações realizadas

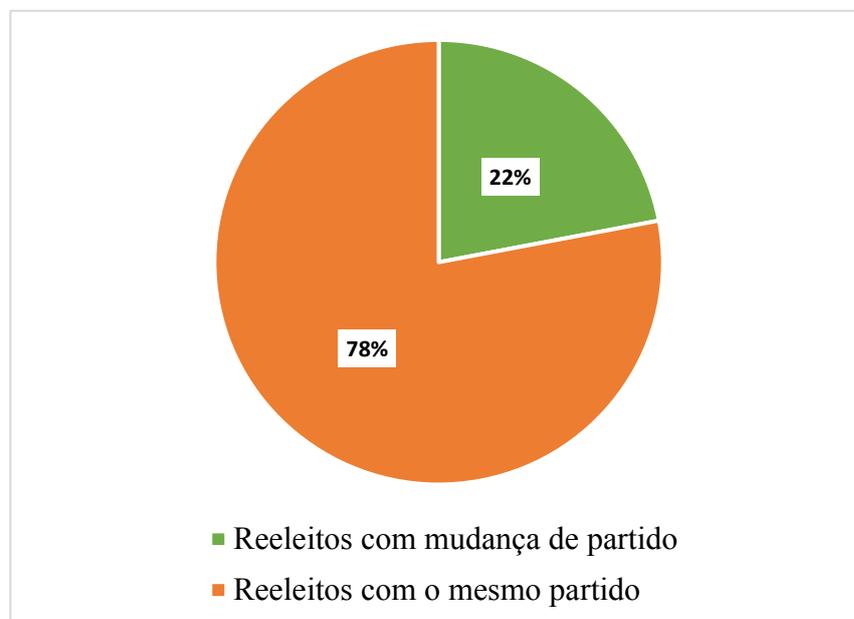
pelos prefeitos reeleitos no Brasil. Com o intuito de gerar uma contribuição para esse debate, o presente trabalho propõe apresentar um panorama geral do tema e a partir de uma análise descritiva e exploratória, de como se configurou as coligações eleitorais dos prefeitos reeleitos nas eleições de 2016 no Brasil. Os indicadores utilizados foram: a migração partidária, tamanho da coligação e tamanho da cidade que são recorrentes na literatura. Na seção a seguir, serão apresentadas as análises dos indicadores selecionados.

### 3 Resultados

No geral, as análises sobre as coligações no Brasil utilizam-se de uma metodologia quantitativa e buscam observar regras e tendências comportamentais na disputa eleitoral. 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, 2016.

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 na Tabela 1.

**Tabela 1** – Estratégias utilizadas pelos Prefeitos reeleitos no Brasil (2016)

<b>ESTRATÉGIAS</b>	<b>%</b>
a) Prefeitos reeleitos com coligação	1,82
b) Prefeitos reeleitos sem coligação	0,5
c) Prefeitos reeleitos sem alteração de estratégia	97,7
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

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)

<b>TAMANHO DAS COLIGAÇÕES</b>	<b>%</b>
Aumentou	56,48
Diminuiu	27,83
Manteve	15,69
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

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)

<b>FAIXAS</b>	<b>HABITANTES</b>	<b>%</b>
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
<b>TOTAL</b>		<b>100</b>

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.

#### **4 Considerações finais**

O objetivo desse trabalho foi de apresentar aspectos gerais das coligações eleitorais de prefeitos reeleitos nas eleições de 2016, no que se refere a migração partidária, tamanho da coligação e tamanho da cidade.

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, sugerem-se análises estatísticas mais densas com as variáveis apresentadas, para assim, ocorrer um desdobramento do tema em estudos futuros.

## Referências

- ARAUJO, F.; NETO, P.; LIMA, A. Qualidade da educação e probabilidade de reeleição: um estudo nos municípios do Ceará no ano de 2012. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 18, n.1, p. 122-150, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/558>. Acesso em 03 de abr. de 2021.
- BARRETO, A. Reelection para a Câmara dos Deputados em 2006: é possível vencer as incertezas do sistema eleitoral? **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, Rio de Janeiro, n.º. 2, out., de 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/riela/article/view/5845>. Acesso em 02 de abr. de 2021.
- 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, n.º. 2, pp. 125-148, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/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](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.
- BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **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.
- BRASIL. 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.
- BRASIL. 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](https://static.congressoemfoco.uol.com.br/2020/09/PEC_fim_reeleic%CC%A7a%CC%83o_executivo.pdf). Acesso em 30 de mar. de 2021.
- CAPUTO, A. **O impacto dos gastos públicos com segurança pública sobre a probabilidade**

**de reeleição nos municípios brasileiros.** 28 f. Monografia (Graduação) - Departamento de Economia, Universidade de Brasília, 2019. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/24842>. Acesso em 04 de abr. 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-crisis,70003427387> Acesso em 01 de abr. de 2021.

CARREIRÃO, Y. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. **Revista Opinião Pública**, Campinas, vol. 12, nº 1, abr/mai, p. 136-163, 2006. Disponível em: <http://ref.scielo.org/4jtddk>. Acesso em 25 de out. de 2018.

CARREIRÃO, Y. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, nº 14, p. 255-295, mai./ago., 2014. Disponível em: <http://ref.scielo.org/rhtt2k>. Acesso em 25 de out. de 2018.

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](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762015000100087). Acesso em 02 de abr. de 2021.

CINQUINI, L. **O impacto do IDEB na probabilidade de reeleição de prefeitos:** uma análise da eleição de 2012. 27 f. Monografia (Graduação) - Departamento de Economia, Universidade de Brasília, 2017. Disponível em: [https://bdm.unb.br/bitstream/10483/19916/1/2017\\_LucasPiccoloCinquini.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/19916/1/2017_LucasPiccoloCinquini.pdf). Acesso em 03 de abr. de 2021.

COELHO, R. **A influência do calendário eleitoral na inscrição, cancelamento e pagamento de restos a pagar:** evidências em municípios brasileiros. 61 f. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais, Universidade Federal de Pernambuco, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/38527>. Acesso em 06 de abr. de 2021.

DANTAS, H. **Coligações em eleições majoritárias municipais:** a lógica do alinhamento dos partidos políticos brasileiros nas disputas de 2000 e 2004. 176 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-26022008-141714/en.php>. Acesso em 24 de out. de 2018.

DIAS, B.; NOSSA, V.; MONTE-MOR, D. O investimento público influencia na reeleição? Um estudo empírico nos municípios do estado do Espírito Santo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 52, nº. 5, pp. 880-898, set./out., 2018. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122018000500880](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000500880). Acesso em 05 de abr. de 2021.

EDUARDO, F. A força dos candidatos à reeleição e o desempenho dos desafiantes: uma análise da competição nas eleições legislativas. **Cadernos da Escola do Legislativo**, vol. 17, nº. 27, jan./jun. de 2015. Disponível em: <https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/ojs/index.php/cadernos-ele/article/view/129>. Acesso em 02 de abr. de 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 04 de abr. de 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. **Censo 2010.** Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em 28 de mar. de 2021.

JORGE, V. L. Participação eleitoral, partidos e candidatos nas disputas pelas prefeituras dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 1992 a 2000. **Revista Alceu**, Rio de

Janeiro, vol. 4, nº 8, pp. 168-190, jan./jun., 2004. Disponível em: [http://revistaalceu-acervo.com.puc-rio.br/media/alceu\\_n8\\_Jorge.pdf](http://revistaalceu-acervo.com.puc-rio.br/media/alceu_n8_Jorge.pdf). Acesso em 24 de out. de 2018.

KERBAUY, M.; DIAS, A. Eleições municipais brasileiras de 2016: mudança ou continuidade? **Anais do 41º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais - ANPOCS**, Caxambu-MG, out., 2017. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro-2/gt-30/gt22-21?format=html>. Acesso em 27 de mar. de 2021.

LIMA, A. **A influência da educação na reeleição dos prefeitos cearenses no ano de 2012**. 44 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, 2018. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/32768>. Acesso em 30 de mar. de 2021.

MACHADO, A. **Alianças eleitorais: casamento com prazo de validade: o caso das coligações brasileiras**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MACHADO, M. A retórica da reeleição: mapeando os discursos dos Programas Eleitorais (HGPE) em 1998 e 2006. **Revista Opinião Pública**, Campinas, vol. 15, nº. 1, pp. 159-189, jun. de 2009. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762009000100007](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762009000100007). Acesso em 28 de mar. de 2021.

MARTINS, D.; MANSANO, F.; PARRÉ, J.; PLASSA, W. Fatores que contribuíram para a reeleição da presidente Dilma Rousseff. **Revista Política & Sociedade**, Florianópolis, vol., 15, nº. 32, jan./abr. de 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2016v15n32p145>. Acesso em 05 de abr. de 2021.

MELO, C.; SOARES, K. Coligações partidárias em eleições proporcionais municipais: fragmentação e sucesso de candidatos com baixa densidade eleitoral, **Análise Social**, Lisboa, nº 220, p. 684-719, set., 2016. Disponível em:

[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0003-25732016000300007](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0003-25732016000300007). Acesso em 29 de out. de 2018.

MENEGUIN, F.; BUGARIN, M.; CARVALHO, A. **O que leva um governante à reeleição?** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Texto para Discussão nº. 1135, Brasília, 2005. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1638>. Acesso em 28 de mar. de 2021.

MENDES, M.; ROCHA, C. **O que reelege um prefeito?** Consultoria Legislativa do Senado Federal, Texto para Discussão nº. 7, Brasília, 2004. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/99>. Aceso em 03 de abr. de 2021.

MIGUEL, L. F.; MACHADO, C. Um equilíbrio delicado: a dinâmica das coligações do PT em eleições municipais (2000 e 2004). **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 50, nº 4, pp. 757-793, 2007. Disponível em: <http://ref.scielo.org/cczyps>. Acesso em 29 de out. de 2018.

MORAIS, L.; KOPRIK, R. A reeleição de Deputados Federais no Brasil: uma análise a partir da Teoria dos Jogos. **Anais do 46º Encontro Nacional de Economia - ANPEC**, Rio de Janeiro, dez. 2018. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/sul/2018/submissao/files\\_1/i7-4faa0973ba21ce0a40ff33d15bd9afa1.pdf](https://www.anpec.org.br/sul/2018/submissao/files_1/i7-4faa0973ba21ce0a40ff33d15bd9afa1.pdf). Acesso em 05 de abr. de 2021.

PEIXOTO, V. de M. Coligações nos municípios brasileiros: competição e estratégias. In:

KRAUSE, S.; DANTAS, H.; MIGUEL, L. (org.). **Coligações Partidárias na Nova Democracia Brasileira: perfis e tendências**. São Paulo: UNESP, 2010.

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.

RIBEIRO, P. F. Organização e poder nos partidos brasileiros: uma análise dos estatutos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n° 10, p. 225-265, jan./abr., 2013. Disponível em: <http://ref.scielo.org/rcqjv5>. Acesso em 27 de out. de 2018.

SILVA, F.; BRAGA, M. Determinantes da reeleição municipal da Bahia para o período de 2000 a 2008. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n° 40, jan./jun., 2013. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/375/0>. Acesso em 05 de abr. 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](http://waporbrasil.ufmg.br/papers/Luciana_Veiga.pdf). Acesso em 28 de mar. de 2021.

Artigo submetido em: 2021-06-20

Artigo aceito em: 2021-07-31



## CANDIDATURAS INDEPENDENTES: UMA ANÁLISE SOBRE SUA (DES)CONFORMIDADE SISTÊMICA

### INDEPENDENT CANDIDACIES: AN ANALYSIS OF THEIR SYSTEMIC (DIS)COMPLIANCE

### APLICACIONES INDEPENDIENTES: UN ANÁLISIS DE SU (DIS)CONFORMIDAD SISTÉMICA

Marina Almeida Morais<sup>1</sup>

**Resumo:** As candidaturas independentes, ou avulsas, assim entendidas aquelas postuladas sem o intermédio de um partido político, embora proibidas 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 com a Constituição, as normas de financiamento e propaganda e o próprio sistema proporcional aliado ao presidencialismo de coalizão adotados no país. A pesquisa logrou concluir que a permissão a essa modalidade de candidatura só poderá ocorrer por Emenda Constitucional que, caso seja a opção do Legislativo brasileiro, deverá ser feita somente após 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, allied to the coalition presidentialism adopted in the country, 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.

**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

---

<sup>1</sup> Advogada. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás (UFG), com pesquisa financiada pela CAPES. Especialista em Direito Eleitoral e em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes (UCAM/RJ). Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político - ABRADep e Associada Fundadora do Instituto Brasileiro de Direito Parlamentar - PARLA. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3530-0340> E-mail: [adv.marinamorais@gmail.com](mailto:adv.marinamorais@gmail.com)

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.

## 1 Introdução

Por candidaturas independentes (ou avulsas), entendem-se aquelas postuladas de maneira autônoma, sem o intermédio de partidos políticos. Essa modalidade de concorrência a cargos eletivos foi possível no Brasil entre os anos de 1932 e 1945. Nesse primeiro momento, no entanto, havia um grave empecilho que dificultava o sucesso desses candidatos: os votos brancos eram levados em consideração para o cálculo do Quociente Eleitoral, o que o tornava muito alto e impedia que os independentes fossem eleitos.

A despeito disso, em 1945 a Lei Agamenon Magalhães<sup>2</sup> retirou essa possibilidade, garantindo a primazia dos partidos que, até os dias atuais, possuem o monopólio de candidaturas no Brasil.

Atualmente, a filiação partidária é expressamente exigida como condição de elegibilidade pela Constituição Federal. Não obstante, alguns cidadãos já tentaram postular candidaturas de maneira avulsa, o que culminou na condução da matéria ao Supremo Tribunal Federal (Recurso Extraordinário nº 1.238.853/RJ), que já teve repercussão geral reconhecida. Dado esse contexto, portanto, o debate acerca da possibilidade de sua admissão é relevante e urgente.

O presente artigo se organizará da seguinte forma: primeiro, serão traçadas algumas premissas a serem observadas no caso, elencando os quatro pontos que se entendem mais pujantes no estudo do caso, a saber, i) a exigência expressa na Constituição Federal da filiação partidária como condição de elegibilidade; ii) a disposição a respeito do direito à capacidade eleitoral passiva no Pacto de San José da Costa Rica (PSJCR); iii) a conformidade do PSJCR ao ordenamento jurídico eleitoral e iv) as incongruências das candidaturas avulsas no contexto do sistema proporcional.

Traçados esses pontos preliminares, eles serão confrontados com o levantamento bibliográfico, a fim de responder ao seguinte problema de pesquisa: as candidaturas independentes se adequam às disposições constitucionais e ao sistema eleitoral brasileiro?

Ao final foi possível concluir que as candidaturas avulsas encontram-se expressamente vedadas pelo texto magno atual, de modo que só poderão ser permitidas por intermédio de uma Emenda Constitucional. Caso se opte por inserir essa permissão, todavia, não se tratará de um exercício simplório, mas de uma análise conjuntural que demandará um estudo complexo das demais normas eleitorais, do sistema proporcional adotado no país e das incongruências entre as

---

<sup>2</sup> Como ficou conhecido o Decreto Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, que regulou o alistamento eleitoral e as eleições a que se referia o art. 4º da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945.

candidaturas avulsas e essas disposições.

Em especial, deve-se ter em vista o quanto o esforço para positivar a permissão às avulsas pode agregar à democracia brasileira, sob pena de que sejam alterados inúmeros dispositivos com a finalidade de possibilitar candidaturas fracassadas ou eleger parlamentares sem poder de coalizão governamental.

## **2 Premissas acerca das candidaturas independentes**

A fim de afiançar a conformidade das candidaturas independentes à Constituição Federal brasileira e ao sistema eleitoral, o presente tópico se dispõe a contextualizar a maneira como elas são tratadas pela Carta brasileira e sua consonância ao sistema eleitoral vigente – aqui entendido não só como o sistema proporcional, mas englobando também as regras de financiamento, direito de antena e outras. Ainda, será abordada a força normativa do Pacto de San Jose da Costa Rica, que prescreve a proteção ao direito de postular cargos eletivos.

### **2.1. Suposta violação ao Pacto de San José da Costa Rica**

A primeira discussão que circunda a (im)possibilidade das candidaturas avulsas no Brasil estaria em uma suposta afronta à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica - PSJCR).

Com efeito, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em seu artigo 23, 2, prescreve que “A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades e a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal”. O rol taxativo do Pacto, portanto, não contempla a exigência de filiação partidária, considerada pelos defensores das candidaturas independentes como uma restrição indevida do direito fundamental à capacidade eleitoral passiva.

Em que pese essa corrente ser mais garantista e privilegiar a menor interferência no bojo dos direitos políticos, o argumento por si não elide a exigência constitucional de filiação partidária para postular cargos eletivos.

Ainda que se trate de uma Convenção internacional, o Pacto não possui força normativa para superar ou flexibilizar disposições constitucionais. Isso porque o art. 5º, §3º, CF/88, incluído pela Emenda Constitucional (EC) nº 45, de 2004, exige a aprovação em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros para que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos sejam equivalentes às emendas constitucionais. Tal procedimento não foi observado na ocasião da publicação do Pacto de San José da Costa Rica, ocorrido em 1992 e anos antes da promulgação da Emenda Constitucional referida.

A propósito, para dirimir eventuais questionamentos sobre o *status* normativo dos

tratados e convenções internacionais de direitos humanos, a matéria foi objeto de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos do RE 466343/SP. O voto do Relator, Ministro Cezar Peluso, foi assente em reconhecer que a inclusão do §3º se trata de uma declaração eloquente de que “os tratados já ratificados pelo Brasil, anteriormente à mudança constitucional, e não submetidos ao processo legislativo especial de aprovação no Congresso Nacional, não podem ser comparados às normas constitucionais”. Em outros termos,

[...] solucionando a questão para o futuro - em que os tratados de direitos humanos, para ingressarem no ordenamento jurídico na qualidade de emendas constitucionais, terão que ser aprovados em quórum especial nas duas Casas do Congresso Nacional -, a mudança constitucional ao menos acena para a insuficiência da tese da legalidade ordinária dos tratados e convenções internacionais já ratificados pelo Brasil, a qual tem sido preconizada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal desde o remoto julgamento do RE nº 80.004/SE, de relatoria do Ministro Xavier de Albuquerque (julgado em 10.6.1977; DJ 29.12.1977) e encontra respaldo em um largo repertório de casos julgados após o advento da Constituição de 1988.

Após a reforma, ficou ainda mais difícil defender a terceira das teses acima enunciadas, que prega a ideia de que os tratados de direitos humanos, como quaisquer outros instrumentos convencionais de caráter internacional, poderiam ser concebidos como equivalentes às leis ordinárias. Para essa tese, tais acordos não possuiriam a devida legitimidade para confrontar, nem para complementar o preceituado pela Constituição Federal em matéria de direitos fundamentais. (RE 466.343/SP, Rel. Min. Cezar Peluso, 2008)

Desta feita, conforme sintetizado por Ramos (2015), apenas os tratados incorporados pelo procedimento do art. 5º, §3º, segundo o Supremo Tribunal Federal, têm *status* constitucional, enquanto os tratados de direitos humanos incorporados na forma tradicional ou antes da referida emenda têm hierarquia supralegal.

Nessa sistemática, dado que a Constituição Federal vigente expressamente exige a filiação partidária, e que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos possui *status* supralegal, não é possível que as disposições do Pacto de San José da Costa Rica se sobreponham à exigência constitucional no que tange à filiação partidária como condição de elegibilidade.

A primeira premissa da pesquisa, portanto, aponta para a ausência de violação ao Pacto de San José da Costa Rica.

## **2.2 A filiação partidária como exigência da Constituição Federal**

A análise da possibilidade de candidaturas independentes (ou avulsas) deve partir de um pressuposto indissociável: a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade está positivada na Constituição da República Federativa do Brasil (art. 14, §3º, V), em consonância ao modelo adotado no país desde 1945. Sob este viés, só parece haver duas saídas: ou aceita-se a impossibilidade de postular candidaturas fora do espectro partidário, ou se propõe uma

Emenda Constitucional.

A despeito dessa premissa, o Supremo Tribunal Federal (STF) admitiu o Recurso Extraordinário (RE) nº 1.238.853/RJ (anteriormente Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.054.490/RJ), em que dois cidadãos postulam o direito de serem candidatos sem vinculação partidária, reconhecendo a repercussão geral da matéria constitucional de fundo. A discussão, portanto, parece caminhar para uma análise judicial do tema.

Partindo da teoria de Kelsen (1987), assume-se que a interpretação judicial só será autêntica se puder criar o direito - no sentido de que a interpretação jurídico-científica descobre os sentidos possíveis, mas nunca a ser entendida como prerrogativa de optar por algum deles como impositivo, tarefa exclusiva do Legislativo, que é criador do Direito por excelência.

É bem verdade que a exigência de filiação partidária não é cláusula pétrea: mas a separação de poderes sim. Desta sorte, não parece possível que a regra seja alterada por quem não detém legitimidade democrática para fazê-lo. Tal conclusão não advém de uma repulsa injustificada ao ativismo judicial: ao contrário, o Judiciário frequentemente assume importante papel social, notadamente por meio das decisões contramajoritárias que garantem direitos por vezes não prestigiados por vias legislativas.

Por outro lado, também é certo que a ação ativa do Judiciário não deve ser a regra. Na lição de Ely (2016), o fenômeno é aceitável em duas circunstâncias: i) como forma de facilitar a representação de minorias e ii) como forma de desbloquear os canais de mudança política.

Não parece que a problemática das candidaturas avulsas esteja abrangida por qualquer das exceções trazidas pelo autor ao limite de atuação do Judiciário. Primeiro porque, conforme será tratado em tópico próprio, é pouco provável que o modelo beneficie às minorias. Segundo porque o caso não se amolda a um assunto engessado no Parlamento que demande outros meios de discussão política.

Há, na verdade, diversas Propostas de Emenda à Constituição (PEC) em trâmite sobre a matéria. A PEC 229/2008, de autoria do à época Deputado Federal Leo Alcântara PR/CE, por exemplo, já tratava da matéria muito antes da propositura do Recurso Extraordinário. Além dela, tramitam ainda as Propostas de Emenda à Constituição nº 407/2009, de autoria de Lincoln Portela (PR/MG), PEC nº 350/2017, proposta por João Derly (REDE/RS) e PEC nº 378/2017, cuja autora é a Deputada Federal por São Paulo, Renata Abreu, filiada ao Podemos.

A PEC nº 407/2009, por exemplo, propõe que cidadãos não filiados a partidos políticos possam se candidatar a cargos eletivos, condicionando apenas que, no caso de eleições proporcionais, eles apenas sejam considerados eleitos se contarem com número de votos equivalente no mínimo ao quociente eleitoral da respectiva circunscrição.

As PECs seguintes, por outro lado, preocuparam-se em contemplar os problemas relativos à adesão a essas candidaturas. Desse modo, a PEC 229/2008, trouxe como condição de elegibilidade a filiação partidária ou o apoio de um número mínimo de eleitores à candidatura

avulsa, limitando, todavia, a dizer que o número mínimo seria estipulado “nos termos da lei”.

As demais Propostas seguiram essa linha, de modo que a PEC 350/2017, ao passo em que tornou facultativa a filiação partidária, exigiu que o candidato possua apoio mínimo de cinco décimos por cento dos eleitores da respectiva circunscrição, para candidatos ao executivo e dois décimos por cento dos eleitores da respectiva circunscrição quando se tratar de candidatura independente ou lista cívica para o legislativo. A PEC 378/2017, por sua vez, sugeriu o apoio de, no mínimo, um por cento dos eleitores da respectiva circunscrição eleitoral.

Importante mencionar que já consta Parecer do Relator, Dep. Luiz Philippe de Orleans e Bragança (PSL-SP), pela admissibilidade Propostas de Emenda à Constituição nºs 229/2008, 407/2009, 350/2017, e 378/2017.

Isto considerado, dada a ausência de inércia do legislativo em discutir a matéria e a ausência de uma minoria que clame por representação, parece não haver justificativa a uma interferência do judiciário, sendo caso de prevalência da separação dos poderes.

A partir dessas ponderações, portanto, traça-se o segundo postulado do presente estudo: a Constituição proíbe as candidaturas avulsas, e qualquer entendimento em contrário deverá, necessariamente, passar pela via do processo legislativo.

### **2.3 O ordenamento eleitoral sistêmico**

Supondo-se que, por meio de Emenda Constitucional, o Legislativo opte por modificar o art. 14, §3º da Constituição Federal a fim de retirar-lhe o inciso V e a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade, ou mesmo incluir a permissão de candidaturas avulsas com apoio mínimo, outras questões remanescem – e elas não são periféricas.

A primeira delas, certamente, está na divisão de recursos públicos e direito de antena (tempo de rádio e televisão), ambos prerrogativa dos partidos políticos (art. 16-C, §7º, Lei nº 9.504/97 e art. 7º, §2º, Lei nº 9.096/95).

Numa tentativa de esclarecer previamente a questão, a PEC 350/2017 sugere a inclusão do art. 17-A ao texto constitucional, acrescentando a seguinte disposição: “§ 3º É garantida aos candidatos independentes e às listas cívicas participação no horário eleitoral gratuito, bem como nos recursos financeiros públicos na forma da lei”. Todavia, vê-se que o parágrafo não esclarece como essa distribuição será feita de modo a garantir equidade entre candidatos filiados e independentes.

Se por um lado, não seria isonômico restringir essas prerrogativas aos candidatos – que podem, a depender da proposta eventualmente aprovada, até contar com um apoio popular significativo –, não é possível equiparar candidatos individuais a partidos políticos para fins de distribuição de recursos, notadamente quando há divisão interna de insumos nesses últimos, nem sempre equitativas.

Uma propositura superficialmente menos complexa poderia, então, sugerir que os

candidatos avulsos renunciassem expressamente à utilização de recursos públicos e direito de antena, mas não sem o peso de retirar do processo eleitoral duas de suas premissas mais basilares: a paridade de armas e a isonomia entre os candidatos. Um processo eleitoral seria realmente democrático se parte dos candidatos fossem privados do horário eleitoral gratuito, por exemplo? O que isso diz sobre a legitimidade dos resultados?

Outro cenário possível é que a PEC aprovada seja silente sobre a divisão de recursos públicos e acesso à rádio e TV, permitindo que os candidatos independentes procurem guarda judicial defendendo seu direito à isonomia. Como dirimir a questão quando, de um lado, tem-se a proteção à igualdade entre os candidatos, e do outro, a proteção ao sistema proporcional e a isonomia inclusive dos candidatos filiados, que disputam internamente os recursos de sua legenda?

E caso lhes seja efetivamente negado esse acesso, mal será possível financiar a própria campanha, já que, com o advento da Lei nº 13.878/2019, foi incluído o §2º-A no art. 23 da Lei nº 9.504/97, dispondo que “o candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o total de 10% (dez por cento) dos limites previstos para gastos de campanha no cargo em que concorrer” e aumentando a dependência de financiamento por intermédio dos partidos políticos.

Tomando as eleições municipais de 2020 como exemplo, a maioria dos municípios brasileiros apresentou como teto de campanha para o cargo de vereador o valor de R\$ 12.307,75 (doze mil, trezentos e sete reais e setenta e cinco centavos), o que equivale a dizer que cada candidato só poderia se autofinanciar até o limite de R\$ 1.230,77 (mil duzentos e trinta reais e setenta e sete centavos) – valor inexpressivo no contexto de uma campanha, mesmo que módica (BRASIL, 2020).

Bem verdade que o candidato poderia recorrer a outras formas de financiamento, como doações de pessoas físicas de maneira direta ou por financiamento coletivo. Ocorre que, tomando por base novamente as eleições de 2020, dos R\$ 2,8 bilhões que se estima terem sido gastos pelos candidatos, R\$ 2.034.954.824 (dois bilhões, trinta e quatro milhões, novecentos e cinquenta e quatro mil, oitocentos e vinte e quatro reais) foram provenientes do FEFC, o que corresponde a 72,67% do montante total (BRASIL, 2020).

As perspectivas de financiamento alheio aos partidos, portanto, ainda são desanimadoras. A doação por pessoas físicas ainda não faz parte da cultura política brasileira, e representa um baixo percentual dos recursos recebidos pelas campanhas. Nesse tocante, quando um forte argumento em prol das candidaturas independentes é o de afastar a decisão política do monopólio dos “caciques” dos grandes partidos, parece haver uma incoerência.

Com os entraves de recursos a serem enfrentados pelos candidatos avulsos, parece pouco crível que não sejam os fidalgos a se colocarem à disposição nessa modalidade, quando notadamente são quem possuem maior lastro para autofinanciamento e redes de contatos com potenciais doadores com patrimônio suficiente para tal.

Ultrapassado esse ponto, também é preciso ter em conta que a proposta de afastamento da exigência de filiação esvazia em grande medida a importância das agremiações, o que não parece coadunar com a lógica encontrada nas últimas modificações em matéria legal e partidária.

Tome-se como referencial as alterações realizadas em 2015 e 2017, mais detidamente no que tange à Cláusula de barreira individual de 10% do Quociente Eleitoral, ao fim das coligações proporcionais e à Cláusula de Desempenho para fins de divisão do Fundo Partidário (FP) e tempo de televisão (MORAIS, 2020): todas essas providências, sob algum viés, buscam o fortalecimento dos partidos políticos.

A cláusula de barreira individual, por exemplo, procura diminuir personalismos: mesmo que um candidato obtenha expressiva votação, capaz de eleger consigo outros colegas de legenda, essa modificação exige que os correligionários também alcancem certa votação, de modo que os votos sejam minimamente distribuídos dentro da lista. Deste modo, há um prestígio do partido em detrimento da figura individual do candidato. A Cláusula de Desempenho, por sua vez, limita os recursos de legendas sem representatividade, fomentando o ideal de partidos mais fortes.

O fim das coligações proporcionais, partindo do mesmo princípio, exige que cada partido fomente sua identidade e seus candidatos, sem contar com a votação de outros com os quais tenha se associado naquele pleito, suplantado os partidos de forma individual. Nesse contexto, seria incoerente que imediatamente após uma série de medidas legislativas que buscam fortalecer os partidos, se procedesse a um esvaziamento de sua existência.

Tem-se assim a terceira premissa: as candidaturas avulsas destoam do sistema de normas eleitorais vigente, notadamente quando se pensa nos instrumentos de transformação de candidaturas em mandatos (propaganda) e da lógica de fortalecimento dos partidos.

#### **2.4 A lógica partidária dos sistemas proporcionais**

A despeito do recorrente flerte com outros sistemas eleitorais - a discussão sobre a mudança para o Distrital Misto ou Distritão ocupou, inclusive, a pauta da corrente Reforma Política - ainda se adota o sistema proporcional para as eleições de Deputados e Vereadores no Brasil, outra opção constitucional que só pode ser revista com muita cautela. Sob este viés, portanto, há também que se refletir sobre os impactos da permissão de candidaturas avulsas quando conformadas a esse sistema.

O primeiro ponto reside no fato de que, com candidaturas independentes em um sistema proporcional, o postulante precisaria atingir sozinho o quociente eleitoral (QE). Nas eleições para o cargo de vereador no município de São Paulo no ano de 2020, por exemplo, o QE foi de 91.802 votos (BRASIL, 2020), o que não é um montante irrisório.

Ainda que o candidato supere esse obstáculo inicial e logre alcançar uma cadeira no

Parlamento, o exercício do mandato tende a apresentar iguais limitações. Bem se sabe que, no termo alcunhado por Sérgio Henrique Abranches, tem-se no Brasil um sistema de presidencialismo de coalizão, demandando que os parlamentares formem grupos para negociar demandas e interesses com o chefe do Executivo. Embora o termo se refira ao plano nacional, é sabido que esse tipo de organização política é repetido nas demais esferas, inclusive nas Câmaras de Vereadores dos pequenos municípios.

Nessa logística de negociações, é um caminho natural que muitos desses blocos se formem a partir dos partidos políticos, sendo que as decisões mais relevantes são deliberadas pelas Executivas partidárias e por vezes, há obrigação estatutária de observância pelos filiados da legenda. Nesse contexto, é absolutamente mais difícil que um parlamentar avulso seja capaz de formar coalizões e representar pautas.

O caminho parece desaguar em uma bifurcação: ou o avulso torna-se um parlamentar irrisório, ou termina associando-se a um partido para formar coalizões. Bernie Sanders, por exemplo, mesmo sendo o político independente com mais tempo de mandato na história do Congresso dos Estados Unidos da América (EUA), coligou-se em inúmeras ocasiões com os Democratas a fim de alcançar protagonismo e influenciar pautas. O parlamentar, inclusive, acabou filiando-se ao partido por duas vezes, a primeira delas entre os anos de 2015 e 2016 e a segunda entre os anos de 2019 e 2020.

Ainda sobre os Estados Unidos, onde as candidaturas avulsas são permitidas, tem-se um cenário em que, já há muitos anos, o poder tem se alternado entre um filiado ao Partido Democrata ou ao Partido Republicano. Os estudos de Abramson et. al (1995), indicam que naquele país, entre os anos de 1832 e 1992, um total de treze candidatos à presidência não pertencentes aos grandes partidos (isto é, os “de terceira via” ou avulsos) receberam 5% dos votos. Esses dados indicam que, além de não se conformarem ao sistema proporcional, as candidaturas independentes também possuiriam chances limitadas nos pleitos majoritários, como é o caso das eleições presidenciais no Brasil.

Não é difícil imaginar o desafio a ser enfrentado por candidatos majoritários avulsos em uma eleição presidencial brasileira. Veja-se: o postulante deverá percorrer um país de dimensões continentais para realizar atos de campanha, confrontando-se com uma realidade onde candidatos coligados possuem capilaridade de seus partidos políticos que contam com outros mandatários correligionários concedendo apoio político a sua candidatura em praticamente todas as unidades da federação. Mais uma vez, portanto, demonstra-se um desequilíbrio que deverá ser resolvido com cautela no caso da permissão desse modelo de candidaturas.

O caso brasileiro apresenta ainda outras questões sensíveis. Não raro critica-se o

parlamento altamente fragmentado<sup>3</sup> e as dificuldades que isso representa para a governabilidade no país. Nesse sentido, não é demais lembrar que a permissão às candidaturas independentes, adicionaria a essa coalizão, além dos partidos políticos, mais pessoas e mais interesses com os quais o chefe do Executivo precisaria barganhar.

Por fim, há também o aspecto de *accountability* dessas campanhas, no sentido de transparência não só financeira, mas de interesses representados. A política é, por essência, um exercício coletivo e, mesmo que fora de um partido político, o parlamentar eleito há que representar um grupo, um segmento social e algum interesse político ou financeiro.

Nesse sentido, é possível esclarecer que não existem pessoas apartidárias mas, ao contrário, existem partidos invisíveis. Mesmo que não registrados e assim alcunhados, é possível crer que quando alguém consegue atingir sozinho os votos requeridos por um alto quociente eleitoral, há um grupo de pessoas representado, responsável pelo financiamento e pelos votos dirigidos a esse candidato. Quando esse mandatário está filiado a um partido, há maior transparência na identificação do grupo e dos interesses por trás de sua alçada. No caso da candidatura avulsa, todavia, é mais possível que esses interesses permaneçam escusos e alheios ao conhecimento da população.

Formula-se assim o quarto pressuposto, sustentando que as candidaturas avulsas não se conformam ao sistema proporcional adotado no país para as eleições de vereadores e deputados, ao passo em que conta com questionáveis chances de sucesso no sistema majoritário.

### 3 Discussões na literatura

A literatura não ignora a exigência de filiação partidária prevista na Constituição Federal Brasileira. A primeira questão passível de posicionamento acadêmico, portanto, está na divisão entre aqueles que defendem que a matéria pode ser objeto de ativismo judicial e os que postulam a necessidade de um trâmite legislativo para que a exigência seja, eventualmente, revista.

Os defensores da primeira corrente aduzem, principalmente, que o Congresso Nacional, não enfrentaria o tema com a amplitude e isenção necessárias, razão pela qual a análise pelo Judiciário se faria cabível:

[...] é óbvio que o tema jamais será objeto de deliberação no âmbito do Congresso Nacional, dominado pelas forças partidárias e absolutamente tendencioso a manter o *status quo*, cabendo ao Judiciário, portanto, avaliar a questão a partir da evolução do sentimento constitucional por parte dos cidadãos ao longo desses quase 30 (trinta) anos da Constituição Federal. (CYRINEU, 2019, p. 4)

Gomes (2020) complementa esse entendimento defendendo que, a despeito das

---

<sup>3</sup> O país possui um dos Parlamentos mais frequentados do mundo, sendo que o Número Efetivo de Partidos (NEP) do país é, atualmente, de 16,40 – quase quatro vezes a média mundial.

Propostas de Emenda à Constituição em tramitação no Congresso Nacional, é difícil supor que os partidos políticos abram mão de maneira voluntária do monopólio que detêm sobre as candidaturas e do poder oriundo dessa prerrogativa. Para essa controvérsia, propõe-se que:

O Poder Judiciário não pode assumir um papel tão preponderante ao ponto de violar letra constitucional expressa, sob pena de se utilizar do ativismo judicial como forma de tomada de decisões despida de legitimidade democrática. Entende-se a crise política que envolve os partidos políticos. Contudo, não se acredita que o foco do debate travado seja o correto. Adotar candidaturas avulsas à força, alheio às decisões do Congresso Nacional (que já optou reiteradas vezes em não as adotar) pode somente colaborar com o enfraquecimento das instituições. E isso, definitivamente, não irá solucionar os verdadeiros problemas da democracia brasileira. (SANTANO, 2018, p. 137)

Com efeito, não há evidência histórica de que o Judiciário tome melhores decisões que o Legislativo. Sendo a divisão de poderes uma cláusula pétrea, a despeito de eventuais dúvidas sobre a disposição do Congresso Nacional em modificar a sistemática do monopólio de candidaturas, ainda é uma opção que lhe cabe. Levando em conta que tramita um número significativo de propostas neste sentido, e já com parecer pela admissibilidade, o argumento de que há uma indisposição por parte do legislativo, por si só, não parece justificar a interferência judicial no caso.

No tocante à suposta ofensa ao Pacto de San José da Costa Rica, encontram-se autores que defendem sua aplicação em um princípio *pro homine*, aplicando ao caso a norma que melhor defenda os direitos do homem – no caso das candidaturas independentes, a proteja o exercício dos direitos políticos passivos e ativos (CHALITTA, 2018).

Por outro lado, Ferreira e Fortes (2020) mencionam que a Corte Interamericana de Direitos Humanos, em duas ocasiões, a saber, nos casos “Yatama vs. Nicarágua” e “Castañeda Gutman vs. México”, entendeu não haver violação aos direitos políticos pautada na exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade. Ao contrário, a Corte aferiu que a Convenção contempla ambos os sistemas eleitorais, cabendo ao ordenamento interno de cada país zelar por sua organização eleitoral.

A violação à Convenção Americana, portanto, só ocorreria nos casos em que a restrição das condições de elegibilidade se desse por força de preconceitos de raça, língua e outros tipos de discriminação. Nesse sentido:

A restrição deve se encontrar prevista em uma lei, não ser discriminatória, ser baseada em critérios razoáveis, atender a um propósito útil e oportuno que a torne necessária para satisfazer um interesse público imperativo, e ser proporcional a esse objetivo. Quando há várias opções para alcançar esse fim, deve ser escolhida a que menos restrinja o direito protegido e guarde maior proporcionalidade com o propósito que se persegue. Os Estados podem estabelecer padrões mínimos para regulamentar a participação política, sempre e quando sejam razoáveis de acordo com os princípios da democracia representativa. Estes padrões devem garantir, entre outras, a realização de

eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal, igual e secreto como expressão da vontade dos eleitores que reflita a soberania do povo [...]. (CORTE IDH, 2005, p. 206-207)

É bem sabido que a permissão às candidaturas avulsas é frequente nas democracias ocidentais. Apesar disso, vê-se que os desafios aqui suscitados para sua implementação também são encontrados em outras realidades.

Gallardo (2015), em análise sobre as candidaturas avulsas no México, atesta que, embora o país lhes faculte acesso a financiamento público e direito de antena aos independentes, esses recursos só são concedidos aos candidatos registrados. Exemplifica que, para registrar sua candidatura à presidência da República, é necessário que o candidato recolha a assinatura de pelo menos 1% do eleitorado nacional mexicano (que em 2015 correspondia a cerca de 800 mil pessoas) em um prazo de quatro meses. Dada a usual falta de recursos dos candidatos avulsos, essa exigência por si só já obstará significativamente seu registro e o acesso aos recursos.

Nesse sentido, mesmo as conformações a uma possibilidade de financiamento e tempo de TV e rádio parecem se tornar um requisito inorgânico e pouco prático. Por essa razão, o presente estudo se filia à proposição de Santano (2018), com a sugestão de repensar a democracia interna dos partidos políticos antes de promover adequações tão bruscas e com efetividade pouco comprovada no sistema de candidaturas.

#### **4 Conclusão**

Buscou-se investigar a conformidade de candidaturas avulsas, assim entendidas aquelas postuladas sem o intermédio de partidos políticos, ao sistema brasileiro, assim considerando as disposições constitucionais e infralegais e o próprio sistema eleitoral vigente.

Estabeleceram-se as seguintes premissas: i) a exigência de filiação partidária como requisito de elegibilidade não corresponde à violação ao Pacto de San José da Costa Rica; ii) a Constituição proíbe as candidaturas avulsas, e sua permissão somente poderá se dar por via legislativa, mediante Emenda Constitucional; iii) as candidaturas avulsas destoam do sistema de normas eleitorais vigente, notadamente no que tange à distribuição de recursos financeiros públicos e à concessão de direito de antena, bem como das alterações legislativas recentes e da lógica de fortalecimento dos partidos; iv) as candidaturas avulsas não se conformam ao sistema proporcional adotado no país para as eleições de vereadores e deputados, ao passo em que conta com questionáveis chances de sucesso no sistema majoritário.

A partir da bibliografia utilizada para a breve pesquisa aqui empreendida, reiteram-se hipóteses de que as candidaturas avulsas, ao menos na atual sistemática normativa, não coadunam com a realidade brasileira, seja porque vedadas pela Constituição Federal, seja porque de difícil compatibilização com as normas de financiamento e de propaganda, ou porque com pouca chance de sucesso em um sistema proporcional.

Os estudos levantados demonstram que países como o México e os Estados Unidos, que permitem as candidaturas avulsas, não experimentaram grande sucesso dos candidatos independentes, mesmo com os esforços normativos para contemplá-los. Transposta para a realidade brasileira, essa evidência encontra contornos ainda mais dramáticos quando se pensa na já complexa sistemática de coalizão e nos obstáculos à governabilidade no país.

Nesse sentido, caso o Congresso Nacional opte por uma Emenda à Constituição – repisa-se, única possibilidade de se permitir as candidaturas avulsas, em respeito à separação dos poderes e à expressa exigência constitucional de filiação partidária –, há que ser realizada com uma sistematização ampla de normas, a fim de evitar que a inserção inorgânica do instituto acabe por conflitar sobremaneira com as normas e o sistema eleitoral vigentes, produzindo mais danos à democracia do que os benefícios que seus defensores propõem.

## Referências

ABRAMSON, Paul R.; ALDRICH, John H.; PAOLINO, Phil; ROHDE, David. Third-Party and Independent Candidates in American Politics: Wallace, Anderson and Perot. **Political Science Quarterly**, v. 110, n. 3, 1995.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em 1º abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm). Acesso em: 1º abr. 2021.

BRASIL. **Decreto Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945**. Regula, em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições a que se refere o art. 4º da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del7586.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del7586.htm). Acesso em: 4 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm). Acesso em 3 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm). Acesso em 3 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **PEC 229/2008**. Deputado Leo Alcantara. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384232&ord=1>. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **PEC 407/2009**. Deputado Lincoln Portela. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=451074>. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **PEC 350/2017**. Deputado João Derly. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2145346>. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **PEC 378/2017**. Deputada Renata Abreu. Brasília: Câmara

dos Deputados, 2017. Disponível em:  
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2162013>. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 466.343**. Voto Ministro Cezar Peluso. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2008. Disponível em:  
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>. Acesso em: 15 jun. 2021.

CHALLITTA, Carolina Carvalho. A impossibilidade de candidaturas independentes no Brasil e a violação aos direitos humanos. **Revista Juris UniToledo**. Araçatuba, SP, v. 03, n. 02, 94-111, abr./jun. 2018.

CORTE IDH. **Caso Yatama Vs. Nicarágua**. Sentença (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). 23 de junho de 2005. Disponível em:  
<https://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/b3b2dcefe29f27b2984178160015c3ba>. Acesso em: 21 jun. 2021.

CYRINEU, Rodrigo Terra. As candidaturas avulsas no contexto brasileiro: primeiras impressões tocantes ao Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.054.490. **Revista Justiça Eleitoral em Debate** - v. 9. n. 2, 2019.

ELY, John Hart. **Democracia e desconfiança** – Uma teoria do controle judicial de constitucionalidade. 1ª edição, 2ª tiragem. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2016.

FERREIRA, Fernando de Souza; FORTES, Cristina Lazarotto. Candidaturas independentes no Brasil: uma análise da sua viabilidade jurídica. **Anais - VIII Congresso de Pesquisa e Extensão da FSG**, v. 8 n. 8, 2020.

GALLARDO, Alfonso Myers. Reforma política no México: uma análise crítica dos avanços e retrocessos nas novas leis eleitorais do país. **Paraná Eleitoral**, v. 3 n. 3 p. 491-520, 2015.

GOMES, Leandro Souza dos Santos. A possibilidade de liberação das candidaturas independentes pelo STF: uma análise a partir do RE 1.238.853/RJ. **Revista Justiça Eleitoral em Debate** - v. 10. n. 1, 2020.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**, 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

MORAIS, Marina Almeida. O mito das reformas pró-governabilidade. **Paraná Eleitoral**, v. 9, n. 2, p. 189-2016, 2020. Disponível em <https://www.tre-pr.jus.br/o-tre/revista-parana-eleitoral/revistas-e-livros/revista-parana-eleitoral-v-9-n-2-2020>.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015.

SANTANO, Ana Claudia. Ativismo judicial no caso das candidaturas independentes. **Justiça do Direito** v. 32, n. 1, p. 120-152, jan./abr. 2018.

Artigo submetido: 2021-06-19

Artigo reapresentado em: 2021-06-30

Artigo aceito em: 2021-07-29



## PERFORMANCE MACROECONÔMICA E APROVAÇÃO PRESIDENCIAL: UMA ESTIMAÇÃO DA FUNÇÃO POPULARIDADE PARA O BRASIL

### MACROECONOMIC PERFORMANCE AND PRESIDENTIAL APPROVAL: AN ESTIMATOR OF THE POPULARITY FUNCTION FOR BRAZIL

### DESEMPEÑO MACROECONÓMICO Y APROBACIÓN PRESIDENCIAL: ESTIMADOR DE LA FUNCIÓN DE POPULARIDAD PARA BRASIL

Natália Rodrigues Corado<sup>1</sup>  
Geovana Lorena Bertussi<sup>2</sup>  
Luis Guilherme Alho Batista<sup>3</sup>

**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 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

---

<sup>1</sup> Economista pela Universidade de Brasília (UnB), mestranda em Economia pela PUC/RJ. E-mail: corado.natalia@gmail.com e ORCID ID <https://orcid.org/0000-0002-8225-4615>.

<sup>2</sup> Doutora em Economia pela Universidade de Brasília (UnB), professora Associada do Departamento de Economia da UnB. E-mail: geovanalorena@unb.br e ORCID ID <https://orcid.org/0000-0001-5929-2536>.

<sup>3</sup> Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), professor Substituto do Departamento de Estatística da UnB. E-mail: lgabatista@gmail.com e ORCID ID <https://orcid.org/0000-0002-8067-9185>.

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.

## 1 Introdução

O cidadão individual não detém grandes incentivos para se informar de modo pleno acerca da complexidade subjacente à evolução das principais variáveis econômicas de um país (FREY; SCHNEIDER, 1978). Como consequência, ele assume que o governo tem a incumbência e a capacidade de controlar os desdobramentos da economia e, assim, responsabiliza o presidente pela conjuntura econômica (NANNSTEDT; PALDAM, 1994). Essa noção é conhecida pelo nome de hipótese da responsabilização e constitui-se como a ideia de que os eleitores punem ou recompensam os presidentes pela performance econômica de um país, tanto em termos de votos como de popularidade (EVANS; PICKUP, 2010). O presente trabalho busca, pois, verificar se a hipótese da responsabilização encontra adequação para o caso brasileiro quando se analisa como variável dependente a taxa de aprovação desfrutada pelo presidente da República.

Para o Brasil, a literatura é especialmente focada em resultados eleitorais, mas há pouquíssimos trabalhos que se propuseram a modelar uma função popularidade para o país. Logo, este trabalho almeja estimar o impacto de importantes variáveis macroeconômicas sobre a aprovação de um governo por parte da população. O artigo pode contribuir para elucidar como os brasileiros, na média, punem governantes por variações em indicadores macroeconômicos, uma vez que abarca o maior número de mandatos presidenciais – devido à vantagem natural de ser um teste mais recente – e usa mão de dados provenientes de três institutos de pesquisas diferentes. O modelo, estimado para os governos FHC, Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro, beneficiou-se ainda da inclusão de variáveis de controle para características intrínsecas ao governante, escândalos políticos e o chamado "efeito *honeymoon*".

Além desta introdução, o trabalho divide-se em outras três seções. A seção 2 traz uma revisão da literatura que trata de como condições econômicas influenciam voto e, principalmente, aprovação popular. Por sua vez, a seção 3 estrutura-se em torno dos métodos e procedimentos utilizados para a estimação empírica e, por fim, a seção 4 apresenta os resultados obtidos.

## 2 Revisão da Literatura

### 2.1 A influência de fatores econômicos sobre o voto para presidente

É enraizada a percepção de que as condições econômicas correntes observadas pelos eleitores podem influenciar suas preferências políticas. Essa simples hipótese de que o contexto macroeconômico influencia comportamento de votos - além de parecer integrar a função de reação dos políticos - foi testada à luz de inúmeras especificações distintas. Mas, apesar de diversa, a literatura que modela a escolha eleitoral com base na performance econômica entra em consonância ao defender que o eleitor, quando decide pela continuidade do incumbente ou por um de seus adversários, se debruça sobre o desempenho econômico recente do país para formar suas expectativas em relação aos diferentes candidatos. Estes eleitores são interessados primariamente em si mesmos e relativamente bem-informados (FAIR, 1978) e, segundo Evans e Pickup (2010), a visão convencional prega que, por meio de um desejo por responsabilização, estes punem ou recompensam os incumbentes pela performance econômica.

Essa teoria do comportamento eleitoral encontra sua mais proeminente ressonância no artigo pioneiro de Kramer (1971), o qual - a partir de uma análise multivariada de série temporal para os Estados Unidos - concluiu que quedas no produto real implicam redução de votos para o partido do presidente em exercício, ao passo que crescimento da renda impulsiona crescimento do número de votos. Seu modelo parte da noção de que o voto representa uma decisão racional entre alternativas baseadas em informações cuja aquisição é relativamente custosa, mas possível. Logo, o comportamento do eleitor é, ao menos em parte, resultado de desdobramentos econômicos objetivos ocorridos sob a gestão do partido em exercício e não somente o produto de lealdades, retórica de campanha ou *marketing*.

Apesar de esbarrar na dificuldade apresentada pelo número reduzido de observações, uma parcela da literatura encontra resultados significantes para a relação causal entre percepções econômicas - notadamente, crescimento do produto - e comportamento de votos. Lewis-Beck e Stegmaier (2007) catalogaram mais de 400 estudos que compartilham desta concepção<sup>4</sup>. Stigler (1973) é uma das poucas vozes dissonantes e conclui que renda real não influencia a escolha dos votantes, ainda que inflação crescente se relacione negativamente com a parcela de votos angariada pelo presidente em exercício. Entretanto, Bloom e Price (1975) defendem que o resultado contraditório encontrado por Stigler pode ser explicado por problemas em sua metodologia. O autor considera apenas condições econômicas correntes (ou com *lag* muito pequeno) como base para avaliação.

Apesar do relativo consenso, Bloom e Price (1975) concluem que é necessário distinguir o efeito de recessões daquele de retomadas econômicas. Indicadores macroeconômicos representariam papel menor para a distribuição de votos em ciclos de

---

<sup>4</sup> McRae(1977), Kiewit (1981), Peltzman (1990), Fox e Phillips (2003) são alguns dos que corroboram essa causalidade.

prosperidade. Nesses períodos, o impacto do contexto macroeconômico seria dominado por questões mais eminentemente políticas, em especial, identificação partidária. Além disso, os autores defendem que ciclos recessivos não são defrontados com o mesmo nível de crítica uniformemente. Isto é, políticas econômicas mal-sucedidas são mais decisivas para eleitores independentes ou com fraca identificação partidária.

Por fim, apesar de os Estados Unidos constituírem o cenário precípuo para este tipo de teste, Lewis-Beck-Stegmaier (2008) examinaram a literatura para voto econômico no Leste Europeu, na América Latina, na Ásia e na África. A minuciosa revisão de literatura conduzida pelos autores permite concluir que indicadores econômicos afetam as decisões dos eleitores, apesar do caráter recente da democracia em muitos dos países destas regiões. Cerda e Vergara (2007) derivaram, para o Chile, evidências de que há relação entre aumento do desemprego e queda da parcela de votos para o candidato disputante de reeleição. Essa relação também foi testada para o Peru (Weyland, 2000; Echeagaray, 2005), Polônia (Bell, 1997) e Rússia (Kim e Sidorenko-Stephenson, 1999). Pacek e Radcliff (1995) adotaram ainda uma abordagem *cross-national* para investigar se assuntos econômicos impactam resultados eleitorais em oito países: Botswana, Costa Rica, Índia, Jamaica, Sri Lanka, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Os autores encontram, para esse grupo de países, que o efeito do desempenho da economia é mais relevante em ciclos positivos.

## **2.2 A influência de fatores econômicos sobre a taxa de aprovação presidencial**

Para os Estados Unidos, Fox e Phillips (2003) analisam catorze eleições presidenciais e concluem que a correlação entre popularidade nos meses anteriores à eleição e votos direcionados ao incumbente é de 79%. Ainda mais, o impacto da popularidade sobre votos ao presidente vigente é estatisticamente significativo a 1%. De fato, a literatura tradicionalmente aproxima os conceitos de voto e popularidade sob a égide da Hipótese da Responsabilização, segundo a qual os eleitores tomam o governo como responsável pela conjuntura econômica e, conseqüentemente, premiam – em termos de popularidade e votos – a gestão que responde às suas preferências (NANNESTAD; PALDAM, 1994).

Contudo, apesar da similaridade conceitual, Chappel (1990) define uma tendência ao afirmar que se deve ter cuidado ao tratar a função popularidade e a função voto como sinônimos. Apesar da correlação, o autor conclui que as respostas destas em relação a alguns indicadores macroeconômicos diferem significativamente: enquanto o PIB real constitui-se como principal variável a afetar votos, popularidade é primariamente influenciada pela taxa de inflação. Além da variação do nível de preços, outra variável com alto poder explicativo para variações de popularidade é o desemprego (FOX, 1997) (SMYTH et al; 1991) (GARMAN; RICHARD, 1989) (GOODHART; BHANSALI, 1970). Por trás dessa diferença empírica, reside a ideia de que análises de popularidade normalmente se ancoram na teoria de ciclos de negócios

políticos e, logo, enfatizam o *trade-off* de curto prazo entre desemprego e inflação (FOX; PHILLIPS, 2003).

Nannestad e Paldam (1994), ao revisarem a literatura especializada, pontuam que as funções popularidade apresentam melhor adequação aos dados (na forma de  $R^2$ ) que as funções voto. De fato, as medidas de popularidade podem ser consideradas mais espontâneas, uma vez que não refletem uma escolha entre alternativas e sim uma avaliação em determinado ponto no tempo. Além disso, os autores argumentam que é muito menos arriscado enviar sinais através de pesquisas do que via votos, o que pode também elucidar o caráter míope e volátil das pesquisas de opinião. Entretanto, é preciso levar em consideração que o número de observações consideravelmente superior contribui para explicar o melhor ajuste das medidas de popularidade ao comportamento político dos indivíduos.

A vertente que analisa popularidade, por utilizar dados de opinião pública auferidos mensal ou trimestralmente, permite uma análise mais profunda e dinâmica da aprovação experimentada por chefes executivos. Mueller (1970), através da análise de 292 pesquisas mensais de avaliação presidencial para os Estados Unidos, introduz a função popularidade. Por meio de uma regressão múltipla que abrange dados em um período de 24 anos, estabelece variáveis que se tornariam ferramentas difundidas para controlar fatores políticos em pesquisas centradas nos efeitos de variáveis macroeconômicas sobre aprovação presidencial. Entre elas, destaca-se o que ele chama de "coalizão das minorias": espera-se que a popularidade de um presidente apresente uma tendência decrescente à medida que ele é forçado a agir em assuntos sensíveis. A partir do trabalho de Mueller (1970), tornou-se usual que os *papers* do gênero controlem também para períodos de guerra, escândalos políticos de ampla repercussão e carisma pessoal do governante.

Quase simultaneamente, Goodhart e Bhansali (1970) formulam uma função popularidade para o cargo de primeiro-ministro do Reino Unido. Seus testes empíricos concluem que, no país, um partido político que objetiva maximizar sua aprovação nas pesquisas deve buscar posicionar a economia em um ponto na Curva de Phillips que combine uma taxa de desemprego razoavelmente baixa e uma taxa de inflação relativamente alta. Contudo, uma vez que a sociedade percebesse a crescente inflação, a Curva de Phillips tenderia a se deslocar. Assim como Mueller (1970), os autores criam *dummies* para cada presidente com o objetivo de testar se o carisma pessoal de um líder afeta a popularidade de seu partido e encontram efeitos pequenos, mas significantes.

Os dois artigos supracitados abriram o caminho para uma vasta e diversa literatura acerca dos efeitos de variáveis econômicas sobre aprovação do governo. Hibbs (1982) inova do ponto de vista técnico ao formular – usando métodos de estimação probit e logit – um modelo de ajuste de capital aplicável à Alemanha, aos Estados Unidos e ao Reino Unido. Neste, a popularidade do governo consiste em estoque de capital que se deprecia ao longo do tempo, sob

a influência de eventos políticos e econômicos. Hibbs, seguindo o consenso da área de pesquisa, encontra inflação e desemprego como variáveis particularmente importantes para explicar variações de popularidade.

Efeitos macroeconômicos sobre aprovação presidencial foram testados para ampla variedade de países e atingem significância estatística para grande parte das democracias estabelecidas. Anderson (1995) analisa cinco democracias da Europa Ocidental – França, Reino Unido, Dinamarca, Holanda e Alemanha – e atesta que os dados mensais de popularidade desses países são sensíveis à conjuntura macroeconômica. Foram também conduzidos estudos para Itália (Santagata, 1985; Bellucci, 1991), Espanha (Amor Bravo, 1985). Mais recentemente, Chappel e Veiga (2000) analisaram ainda treze países desenvolvidos, entre eles: Finlândia, Bélgica, Áustria e Dinamarca.

A literatura produziu número considerável de artigos que permite concluir que democracias recentes também responsabilizam seus chefes executivos pelo desempenho macroeconômico. Entre os países sujeitos a esse tipo de análise, estão: Rússia (Hesli and Bashkirova, 2001), Argentina (Canton e Jorrat, 2002), Peru (Arce, 2003), México (Buendía, 1996) e Hungria (Fidrmuc, 2000). Tucker (2001) testa ainda o efeito de condições econômicas sobre aprovação para países ex-repúblicas socialistas: Rússia, Polônia, Hungria, Eslováquia e República Tcheca. Para o caso brasileiro, Ferreira e Sakurai (2013) conduziram estudo empírico e constataram que nas gestões FHC e Lula, o desemprego teve influência significativa sobre oscilações da taxa de aprovação presidencial.

Não se observa apenas variedade de países testados, mas também é amplo o espectro de variáveis incluídas nas funções-popularidade. Estas, contudo, apresentaram capacidade explicativa inferior a desemprego, inflação e até produto. McAvoy (2006) introduz política externa como variável independente e conclui que esta possui maior impacto em alguns períodos do que em outros, ao passo que, indicadores econômicos consistentemente afetam as pesquisas de opinião pública. Geys e Vermeir (2008) estimam o efeito da carga tributária e de mudanças na estrutura fiscal, e auferem que política fiscal parece ter influenciado as avaliações nos Estados Unidos. Foram testadas ainda: consumo (Frey e Schneider, 1978), saldo da balança comercial (Burden e Mughan, 2003) e mercado de ações (Shah e Watts, 2012; Fauvelle-Aymar e Stegmaier 2003). Contudo, a adição de variáveis que apenas recentemente começaram a ser medidas de forma sistemática pode contribuir para aumentar a instabilidade da função popularidade (BELLUCCI; LEWIS-BECK, 2011).

Outro resultado interessante compartilhado por muitos é a assimetria da opinião pública. Mueller (1970) afirma que os indivíduos tendem a punir os chefes de Estado por decisões ruins de política econômica, mas não se observa equivalente tendência a premiá-los por decisões acertadas. A ideia de que performance econômica negativa impacta mais do que a positiva encontrou apoio em pesquisas subsequentes. Lau (1985) fornece uma possível explicação: as

peças são mais fortemente motivadas a evitar custos do que a perseguirem ganhos. Além disso, notícias negativas detêm mais apelo junto ao público. Soroka (2006) investiga, por meio de um modelo do tipo *autoregressive distributed lag* (ADL), que a mídia de massa responde assimetricamente a informações de cunho econômico e, conseqüentemente, também o público.

Ademais, eleitores não respondem de forma homogênea à conjuntura macroeconômica. As respostas dos indivíduos - ao contrário - tendem a variar significativamente, em razão de suas filiações partidárias, as quais refletem distintas percepções e interpretações dos eventos econômicos relevantes (HIBBS, 1982). Fox e Phillips (2003) encontraram que, nos Estados Unidos, desemprego parece influenciar de forma mais contundente o comportamento dos eleitores em administrações democratas. Já sob gestão de republicanos, os eleitores apresentam comportamento relativamente mais avesso à inflação. Ademais, Kirchgassner (1991) suporta com evidência empírica a ideia de que indivíduos que votaram pelo presidente em exercício tendem a apresentar, *ceteris paribus*, uma percepção mais positiva do arranjo econômico do que indivíduos que votaram em candidatos de oposição.

### **2.3 A Teoria dos Ciclos Políticos e o eleitorado míope**

Uma vez que o cidadão individual não possui grandes incentivos de se informar completamente acerca das condições econômicas subjacentes que se encontram além do controle do governante, ele responsabiliza o governo pelos desdobramentos e assume que este tem capacidade de controlar as variáveis macroeconômicas. As opiniões dos eleitores traduzem-se em votos nas urnas - se estão satisfeitos com suas performances - e, desta forma, o governo reage a mudanças nas medidas de popularidade, dado que estas representam indicadores de potenciais resultados eleitorais futuros (FREY; SCHNEIDER, 1978). A popularidade é ainda de grande relevância para um presidente, uma vez que sua avaliação perante o público é estrategicamente importante para a manutenção de seu poder (NEUSTADT, 1960). Edwards (1980) reforça, de forma quantitativa, essa noção ao indicar que, nos Estados Unidos, variações no apoio do Congresso a um presidente são sistematicamente influenciadas pelas pesquisas de popularidade.

Dado que a opinião pública importa para o governante, eles a levam em consideração ao elaborar políticas econômicas. De acordo com Frey e Schneider (1978), quando o presidente teme o resultado nas urnas, ele tende a se esforçar para exercer influência sobre a economia no período pré-eleitoral de modo a maximizar suas chances de reeleição. Essa ideia encontra origem na Teoria dos Ciclos Políticos estabelecida por Nordhaus (1975), a qual se ancora sobre a Curva de Phillips. O governo estimula a demanda agregada no período anterior às eleições para explorar a redução de desemprego às custas de pequena elevação da inflação. Contudo, após o período eleitoral, as expectativas de inflação se solidificam e o governante precisa implementar políticas contracionistas para coibir a alta dos preços.

MacRae (1977) demonstra que – assegurado que o governo apresenta comportamento minimizador de perda de votos quando em face de um *trade-off* dinâmico entre inflação e desemprego – há potencial para a presença de ciclo de negócios politicamente motivado em uma sociedade democrática. Contudo, o autor enfatiza que esse ciclo de negócios se sustenta somente se o eleitorado for dito míope. Um eleitorado míope é aquele que forma suas avaliações a respeito do desempenho de um governo apenas baseado em desdobramentos recentes. Este não seria capaz de apresentar visão prospectiva, isto é, de perceber as consequências de políticas econômicas correntes (CHAPPELL, 1983).

Artigos já testaram a hipótese de que, na verdade, os eleitores são *forward-looking*, isto é, levam em consideração inflação e desempregos esperados (SMYTH et al, 1994) (CHAPPELL, 1983). Rogoff e Sibert (1988) avançam ao incorporarem a hipótese de expectativas racionais e ao não analisarem apenas desemprego e inflação como variáveis norteadoras dos ciclos políticos. Lewis-Beck e Stegmaier (2013), contudo, ao revisarem mais de 400 artigos da literatura de voto econômico e popularidade, concluem que a maioria apresenta os eleitores como míopes, com típica memória de um ano. A prevalência de artigos que modelam eleitores ingênuos, contudo, não permite rejeitar de forma definitiva a hipótese de um eleitor sofisticado.

### 3 Métodos e Procedimentos

#### 3.1 Obtenção dos dados e definição das variáveis

O presente trabalho busca estimar uma função popularidade para o Brasil para o período que se estende de 1995 a 2019. Para tanto, estabelece a taxa de aprovação presidencial como variável dependente e, como variáveis explicativas, são adotadas: desemprego, inflação, “efeito *honeymoon*”, “escândalo do mensalão”, “*impeachment* da presidente Dilma Rousseff” e *dummies* para cada mandato. Os dados acerca da taxa de aprovação do presidente foram coletados de três instituições: Datafolha, Ibope e CNT. Estas solicitam aos respondentes que avaliem o desempenho do Presidente da República como: i) ótimo/bom; ii) regular; ou iii) ruim/péssimo. Assim como fizeram Ferreira, Oliveira e Sakurai (2011), a aprovação considerada neste estudo foi definida a partir da soma dos conceitos ótimo/bom e regular.

Apesar da utilização de três fontes diferentes, esse tipo de trabalho para o Brasil esbarra na escassez de observações. Apenas um desses institutos – Ibope – realiza suas pesquisas com periodicidade regular. Logo, em cada mês, foram calculadas as médias das taxas de aprovação auferidas pelos três institutos e, para os meses em que nenhum realizou pesquisas, foi feita interpolação linear<sup>5</sup> para preenchimento dos valores ausentes.

---

<sup>5</sup> A interpolação linear foi realizada no software R com o uso da função `na.approx()`. Este tipo de interpolação é descrita como:

$$y = y_1 + k(x - x_1), \text{ em que } k = (y_2 - y_1) / (x_2 - x_1); x_1 < x < x_2 \text{ e } y_1 < y < y_2.$$

Na fórmula,  $y$  é o valor interpolado e  $x$  é o ponto no tempo do valor interpolado. Por sua vez,  $y_1$  e  $x_1$  são as coordenadas do ponto de início do gap e  $y_2$  e  $x_2$  são as coordenadas do ponto de final do gap (Junninen et al,

Lewis-Beck e Stegmaier (2013), após revisarem cerca de 25 anos da profícua literatura de função voto e função popularidade, afirmam que as variáveis econômicas mais relevantes para este tipo de modelo são desemprego e inflação, as quais os autores chamam de “as duas grandes”. Dessa forma, optou-se pela adoção de desemprego e inflação (medida pelo IPCA) como as variáveis econômicas explicativas do modelo. As séries históricas da taxa de desemprego (IBGE, 2019) e do IPCA (IBGE, 2019) apresentam periodicidade mensal e se estendem de dezembro de 1994 a outubro de 2019, totalizando 299 observações.

Como visto na seção 2, a maior parte dos trabalhos do gênero modela o eleitorado como míope: este forma suas avaliações a respeito do desempenho de um governo apenas baseado em desdobramentos recentes. O trabalho seguirá o consenso da literatura especializada e adotará esta hipótese. Essa decisão é tomada também em razão da inexistência de dados expectationais para a taxa de desemprego no Brasil. Logo, as variáveis de caráter econômico foram incluídas no modelo com defasagem de um mês.

O “efeito *honeymoon*” (efeito lua-de-mel) é entendido como o período inicial do governo em que o presidente, teoricamente, desfrutaria de maior boa vontade por parte do eleitorado e, portanto, teria suas decisões recebidas com melhor aceitação (GEYS; VERMEIR, 2007). Assim como definida por Carrión (1998), Fox e Phillips (2003) e Enkelmann (2012), a variável *honeymoon* indica o valor 12 para o primeiro mês do ano inicial do mandato e decresce até indicar o número 1 para o décimo segundo mês; para todos os outros anos de mandato, ela assume valor 0. Ressalta-se que, após testar diferentes especificações para a variável, optou-se por inserir o efeito *honeymoon* apenas para os primeiros mandatos de cada presidente. Essa decisão encontra ressonância com a percepção de que um governante inicia seu segundo mandato com uma herança da aprovação no mandato anterior, em geral, no período analisado, de desgaste do seu capital político.

O artigo seminal de Mueller (1970) estabeleceu diretrizes para estimação de funções popularidade. Dentre as mais difundidas<sup>6</sup>, é possível apontar a utilização de *dummies* para controle de características idiossincráticas de cada governante, ao que o autor chama de “carisma pessoal”. Para o caso brasileiro, Ferreira e Sakurai (2013), utilizaram *dummies* para o governo FHC e o governo Lula em seu modelo. Seguindo esta tendência já estabelecida na literatura especializada, também foram, no presente trabalho, inseridas *dummies* para cada chefe do Executivo.

Por fim, optou-se também por controlar para fatores primariamente políticos de ampla repercussão e com possível impacto sobre a taxa de aprovação presidencial: o escândalo do Mensalão e o *impeachment* de Dilma Rousseff. Essa decisão foi influenciada pelos trabalhos de

---

2004).

<sup>6</sup> Fox e Phillips (2002), Geys e Vermeir (2008) e Chappel (1990) são outros trabalhos que utilizaram variáveis deste tipo na especificação de seus modelos.

Hibbs (1982) e Chappel (1990) para os Estados Unidos, os quais incluíram em suas estimações variáveis de controle para a guerra do Vietnã e o escândalo Watergate. A variável utilizada para representar o Mensalão foi definida como uma *dummy* que assume o valor 1 para os meses de maio a dezembro de 2005 e o valor 0 para todos os outros meses. Segundo Luís Felipe Miguel (2007), foram nestes oito meses que Mensalão recebeu maior cobertura da mídia brasileira. A partir de 2006, a crise política deixou de dominar os editoriais e a atenção da mídia para o escândalo arrefeceu-se. Para definição da variável representativa do *impeachment* de Dilma Rousseff, foi incluída uma *dummy* de valor 1 para os meses de dezembro de 2015 a abril de 2016. O último mês de dezembro de 2015 representou o início do processo da Câmara dos Deputados (G1, 2015) e abril de 2016 constituiu-se como o último mês completo da ex-presidente à frente do Executivo brasileiro (G1, 2016). Esses dois episódios políticos foram selecionados em razão da sua ampla repercussão e importância para a história recente do Brasil.

### 3.2 Modelo estimado

Dessa forma, estimou-se o seguinte modelo através do Método de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO):

$$ap_t = \beta_0 + \beta_1 desemp_{t-1} + \beta_2 IPCA_{t-1} + \beta_3 dummy_{FHC} + \beta_4 dummy_{LULA} + \beta_5 dummy_{DILMA} + \beta_6 dummy_{TEMER} + \beta_7 honeymoon + \beta_8 mensalao + \beta_9 impeachment + u_t$$

A variável dependente é dada pela taxa de aprovação do presidente observada mensalmente e representada por  $ap_t$ . As variáveis para desemprego e inflação (IPCA) foram defasadas para suportar a hipótese do eleitorado míope e são representadas por  $desemp_{t-1}$  e  $IPCA_{t-1}$ . A variável *dummy* para o governo Bolsonaro foi omitida em razão de ter sido definida como a *dummy* de referência para a representação dos mandatos presidenciais.

## 4 Resultados e Discussão

Os resultados podem ser vistos na Tabela 1. As variáveis econômicas apresentaram os sinais esperados de acordo com a literatura exposta na seção 2. Os coeficientes de desemprego e inflação negativos e estatisticamente significantes a 1% estão em conformidade com o examinado por Lewis-Beck e Stegmaier (2013) em cerca de 400 artigos sobre o tema para diversos países.

A variável “*honeymoon*” apresentou significância estatística e sinal positivo, conclusão também obtida por Geys e Vermeir (2008) e por Fox e Phillips (2003) em estimações para os Estados Unidos. Entre as *dummies* inseridas no modelo com o objetivo de controlar para características pessoais e idiossincráticas de cada governante, apenas as referentes aos governos Lula e Temer revelaram-se significativas. No entanto, apenas o presidente Lula parece ter

desfrutado de aumento de aprovação por características próprias de seus mandatos. Para o presidente Temer, a taxa de aprovação se reduziu em razão de características próprias do governo em relação à gestão Bolsonaro, definida como a *dummy* de referência.

A variável mensalão falhou em revelar significância estatística, o que coincide com a percepção do instituto Datafolha de que o escândalo não prejudicou de forma relevante a popularidade do ex-presidente Lula (DATAFOLHA, 2005). Pedro Mundim (2014) atribui a manutenção da aprovação de Lula durante o escândalo do Mensalão ao bom desempenho da economia e aos programas de transferência de renda, ampliados e atualizados naquela época.

Porém, o processo de *impeachment* enfrentado por Dilma Rousseff exerceu efeito deletério sobre a popularidade da ex-presidente, uma vez que o coeficiente para este processo apresentou sinal negativo e significância a 1%. Esta é a primeira inclusão deste acontecimento político na estimação de uma função popularidade para o Brasil e o fato de o coeficiente ter alcançado significância estatística corrobora com a importância deste processo para a história política recente.

**Tabela 1** – Estimativa do Modelo

<b>Variável Dependente: Taxa de Aprovação</b>		
<b>Variável Explicativa</b>	<b>Coefficiente Estimado</b>	<b>Erro Padrão</b>
Inflação	-5,2***	1,4
Desemprego	-4,9***	0,4
Dummy FHC	-5,8	4,2
Dummy Lula	17,6***	3,8
Dummy Dilma	-5,1	4,4
Dummy Temer	-19,6***	3,6
Honeymoon	1,5***	0,2
Mensalão	-3,4	3,7
Impeachment	-19,8***	4,9
Constante	111,2***	5,9
Observações	299	
R2	0,8	
R2 Ajustado	0,8	

Fonte: Elaboração própria.

Nota: \*p<0,1; \*\*p<0,05; \*\*\*p<0,01

## 5 Conclusão

A taxa de aprovação de um governo representa um indicador de potenciais resultados eleitorais futuros e, dessa forma, pode contribuir para guiar as decisões de um governante. Além disso, a popularidade usufruída por um presidente é estrategicamente decisiva para sua capacidade de articulação e liberdade de ação. Desta forma, a tentativa de elucidar como os cidadãos respondem, em termos de aprovação, aos desdobramentos de um mandato configura-se como uma questão relevante.

O cerne do artigo estruturou-se em torno da estimação de uma função popularidade para o Brasil. A partir dos resultados obtidos, foi possível concluir, para o período analisado, que

elevações da taxa de desemprego e da taxa de inflação, na média, tendem a afetar negativamente a taxa de aprovação presidencial. Portanto, conclui-se que variáveis macroeconômicas representam papel relevante para que os cidadãos formulem suas percepções em relação ao desempenho do governo.

Além disso, os resultados permitiram concluir que os presidentes brasileiros se beneficiam do chamado “efeito *honeymoon*”, que consiste no período inicial do governo em que o chefe do Executivo usufrui de maior popularidade. Quando se controla para características próprias de cada governante, apenas o presidente Lula parece ter sido beneficiado por incremento da taxa de aprovação em razão de características intrínsecas ao seu governo. Por fim, o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff aparenta ter tido grande impacto negativo sobre sua popularidade, ao passo que o Mensalão não conseguiu arranhar a aprovação popular do presidente Lula de maneira grave.

## Referências

- AMOR BRAVO, Elias. El ciclo político de los negocios y su referencia al caso español (1976-1985). **Información comercial española**. Boletín semanal, n. 2015, 1985.
- ANDERSON, Christopher. Blaming the government: citizens and the economy in five European democracies, in C. Anderson, C.A. Anzalone e C.J. Anderson (eds.), **Blaming the Government**. M.E. Sharpe, p.p. 267, 1995.
- APROVAÇÃO do governo Dilma cai de 55% para 31%, aponta Ibope, **G1 Política**, Brasília, 25 de jun. de 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/07/aprovacao-do-governo-dilma-cai-de-55-para-31-aponta-ibope.html>>. Acesso em 13 de nov. de 2019.
- ARCE, Moisés. Political violence and presidential approval in Peru. **The Journal of Politics**, v. 65, n. 2, 2003.
- BELL, Janice. Unemployment matters: voting patterns during the economic transition in Poland, 1990–1995. **Europe-Asia Studies**, v. 49, n. 7, 1997.
- BELLUCCI, Paolo. Italian economic voting: a deviant case or making a case for a better theory, in H. Norpoth, M.S. Lewick-Beck e J. Lafay (eds.), **Economics and politics: the calculus of support**. Michigan, The University of Michigan Press, pp. 387-412, 1991.
- BELLUCCI, Paolo; LEWIS-BECK, Michael. A stable popularity function? Cross-national analysis. **European Journal of Political Research**, v. 50, n. 2, 2011.
- BLOOM, Howard; PRICE, Douglas. Voter response to short-run economic conditions: The asymmetric effect of prosperity and recession. **American Political Science Review**, v. 69, n. 4, 1975.
- BURDEN, B.; MUGHAN, A. The international economy and presidential approval. **Public Opinion Quarterly**, v. 67, n. 4, 2003.
- CANTON, D.; JORRAT, J. Economic evaluations, partisanship, and social bases of presidential voting in Argentina, 1995 and 1999. **International Journal of Public Opinion Research**, v. 14, n. 4, 2002.
- CARRIÓN, Julio. Partisan Decline and Presidential Popularity: The Politics & Economics of Representation in Peru, 1980-1993, in K.V. Mettenhelm e J. Malloy (eds.), **Deepening Democracy in Latin America**, University of Pittsburgh Press, 1998.

CERDA, R.; VERGARA, R. Business cycle and political election outcomes: Evidence from the Chilean democracy. **Public Choice**, v. 132, n. 1-2, 2007.

CHAPPELL, Henry. Presidential popularity and macroeconomic performance: are voters really so naive? **The Review of Economics and Statistics**, vol. 65, n. 3, pp. 385-392, 1983.

CONTEI a Lula do 'mensalão', diz deputado, **Folha de São Paulo**, 06 de jun. de 2005. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0606200504.htm>> Acesso em: 08 de nov. de 2019.

ECHEGARAY, Fabián. **Economic crises and electoral responses in Latin America**. Oxford, University Press of America, 2005.

EDUARDO Cunha autoriza abrir processo de impeachment de Dilma, **G1**, 02 de dez. de 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/eduardo-cunha-informa-que-autorizou-processo-de-impeachment-de-dilma.html>>. Acesso em: 20 de nov. de 2019.

EDWARDS, George. **Presidential influence in Congress**. San Francisco: W.H. Freeman, 1980.

ENTENDA a Operação Lava Jato, **G1 Política**, Brasília, 14 de abr. de 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/04/entenda-operacao-lava-jato-da-policia-federal.html>>. Acesso em: 15 de nov. de 2019.

ESCÂNDALO do mensalão não afeta popularidade de Lula. **DATAFOLHA**, 17 de jun. de 2005. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2005/06/1222268-escandalo-do-mensalao-nao-afeta-popularidade-de-lula-entre-brasileiros.shtml>>. Acesso em: 20 de dezembro de 2019.

EVANS, G.; PICKUP, M. Reversing the causal arrow: The political conditioning of economic perceptions in the 2000–2004 US presidential election cycle. **The Journal of Politics**, v. 72, n. 4, 2010.

FAIR, Ray. The effect of economic events on votes for president. **The Review of Economics and Statistics**, vol. 60, n. 2, pp. 159-173, 1978.

FAUVELLE-AYMAR, C.; STEGMAIER, M. The stock market and US presidential approval. **Electoral Studies**, v. 32, n. 3, 2013.

FERREIRA, Alex; SAKURAI, Sergio; OLIVEIRA, Rodolfo. Oito anos construindo popularidade. **Revista Economia & Tecnologia**, v. 7, 2011.

FERREIRA, Alex; SAKURAI, Sérgio. Personal charisma or the economy?: Macroeconomic indicators of presidential approval ratings in Brazil. **Economia**, v. 14, n. 3-4, p. 214-232, 2013.

FIDRMUC, Jan. Economics of voting in post-communist countries. **Electoral Studies**, v. 19, n. 2-3, 2000.

FOX, G.; PHILLIPS, E. Interrelationship between presidential approval, presidential votes and macroeconomic performance, 1948–2000. **Journal of Macroeconomics**, v. 25, n. 3, 2003.

FREY, Bruno; SCHNEIDER, Friedrich. Economic and personality determinants of presidential popularity. **Empirical Economics**, vol. 3, n. 2, pp. 79-89, 1978.

FREY, Bruno; SCHNEIDER, Friedrich. An empirical study of politico-economic interaction in the United States. **The Review of Economics and Statistics**, vol. 60, n. 2, pp. 174-183, 1978.

GEYS, B.; VERMEIR, J. Taxation and presidential approval: separate effects from tax burden and tax structure turbulence?. **Public Choice**, v. 135, n. 3-4, 2008.

GIAMBIAGI, Fábio, et al., **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

GOODHART, C.; BHANSALI, R. Political economy. **Political Studies**, v. 18, n. 1, 1970.

- HESLI, L.; BASHKIROVA, E. The impact of time and economic circumstances on popular evaluations of Russia's president. **International Political Science Review**, v. 22, n. 4, 2001.
- HIBBS, Douglas. On the demand for economic outcomes: Macroeconomic performance and mass political support in the United States, Great Britain, and Germany. **The Journal of Politics**, v. 44, n. 2, 1982.
- JANOT apresenta ao Supremo denúncia contra Temer por corrupção passiva, **G1**, 26 de jun. de 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/janot-apresenta-ao-supremo-denuncia-contra-temer-por-corrupcao.ghtml>>. Acesso em: 18 de nov. de 2019.
- JUNNINEN, Heikki et al. Methods for imputation of missing values in air quality data sets. **Atmospheric Environment**, vol. 38, pp. 2895-2907, 2004.
- KIM, B.; SIDORENKO-STEPHENSON, S. Economic experience and market commitment in the 1996 Russian presidential election. **Europe-Asia Studies**, v. 51, n. 3, 1999.
- KIRCHGÄSSNER, Gebhard. On the relation between voting intention and the perception of the general economic situation: an empirical analysis for the Federal Republic of Germany, 1972–1986. **European Journal of Political Economy**, v. 7, n. 4, 1991.
- KRAMER, Gerald. Short-term fluctuations in US voting behavior, 1896–1964. **American Political Science Review**, v. 65, n. 1, 1971.
- LAU, Richard. Two explanations for negativity effects in political behavior. **American Journal of Political Science**, vol. 29, no. 1, pp. 119-138, 1985.
- LEWIS-BECK, M.; STEGMAIER, M. **Economic Models of the Vote**. The Oxford Handbook of Political Behavior, 2007.
- MACRAE, D. A political model of the business cycle. **Journal of Political Economy**, v. 85, n. 2, 1977.
- MANIFESTANTES fazem protestos no país contra a PEC dos gastos, **G1**, 13 de dez. de 2016. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/manifestantes-fazem-protestos-no-pais-contra-a-pec-dos-gastos.ghtml>>. Acesso em: 19 de nov. de 2019.
- MCAVOY, Gregory. Stability and change: The time varying impact of economic and foreign policy evaluations on presidential approval. **Political Research Quarterly**, v. 59, n. 1, 2006.
- MICHEL Temer assume interinamente a presidência após afastamento, **G1**, 13 de maio de 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/hora1/noticia/2016/05/apos-afastamento-michel-temer-assume-interinamente-presidencia.html>>. Acesso em: 20 de nov. de 2019.
- MIGUEL, Luis Felipe; COUTINHO, Aline de Almeida. A crise e suas fronteiras: oito meses de "mensalão nos editoriais dos jornais". **Opinião pública**, v. 13, n. 1, p. 97-123, 2007.
- MUELLER, J. Presidential Popularity from Truman to Johnson 1. **American Political Science Review**, v. 64, n. 1, 1970.
- MUNDIM, Pedro. Cobertura da Imprensa e Eleições Presidenciais de 2005: efeitos realmente limitados? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, n. 86, p. 91-107, 2014.
- NANNESTAD, P.; PALDAM, M. The VP-function: A survey of the literature on vote and popularity functions after 25 years. **Public Choice**, v. 79, n. 3-4, 1994.
- NEUSTADT, Richard. **Presidential power**. New York: Wiley, 1960.
- NORDHAUS, William. The Political Business Cycle. **The review of Economic Studies**, v. 42, n. 2, 1975.
- OPOSIÇÃO reúne 76 mil e promete greve nacional, **Folha de São Paulo**, 27 de ago. de 1999. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc27089902.htm>>. Acesso em: 19 de nov. de 2019.

PACEK, Alexander.; RADCLIFF, Benjamin. The political economy of competitive elections in the developing world. **American Journal of Political Science**, vol. 39, no 3, pp. 745-759, 1995.

PRESIDENTE tem a melhor avaliação no início do governo em relação a antecessores.

**DATAFOLHA**, 21 de mar. de 2011. Disponível em:

<<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2011/03/1211069-dilma-e-aprovada-por-47-dos-brasileiros.shtml>>. Acesso em: 13 de nov. de 2019.

REAÇÃO da economia freia perda de popularidade de Bolsonaro. **DATAFOLHA**, São Paulo, 08 de dez. de 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/12/reacao-da-economia-freia-perda-de-popularidade-de-bolsonaro-diz-datafolha.shtml>>. Acesso em: 18 de nov. de 2019.

RELATOR condena ex-ministro José Dirceu e mais 7 por corrupção ativa, **G1**, Brasília, 03 de out. de 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/mensalao/noticia/2012/10/relator-condena-ex-ministro-jose-dirceu-e-mais-7-por-corrupcao-ativa.html>>. Acesso em: 14 de nov. de 2019.

REPROVAÇÃO a Temer sobe para 51%. **DATAFOLHA**, São Paulo, 12 de dez. de 2016.

Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2016/12/1840600-reprovacao-a-temer-sobe-para-51.shtml>>. Acesso em: 19 de nov. de 2019.

RIBEIRO, Fernando José, et al. **Economia brasileira no período 1987-2013: relatos e interpretações da análise de conjuntura no Ipea**. Brasília, Ipea, 2015.

SANTAGATA, Walter. The Demand Side of Politico-Economic Models and Politicians' Beliefs: the Italian Case. **European Journal of Political Research**, v. 13, n. 2, 1985.

SHAH, Dhavan. News framing and cueing of issue regimes: Explaining Clinton's public approval in spite of scandal. **Public Opinion Quarterly**, v. 66, n. 3, 2002.

SOROKA, Stuart. Good news and bad news: Asymmetric responses to economic information. **The Journal of Politics**, v. 68, n. 2, 2006.

STIGLER, George. General economic conditions and national elections. **The American Economic Review**, v. 63, n. 2, 1973.

TEMER atinge índice mais alto de reprovação desde redemocratização. **DATAFOLHA**. São Paulo, 02 de out. de 2017. Disponível em:

<<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2017/10/1923635-teme-atinge-indice-mais-alto-de-reprovacao-desde-redemocratizacao.shtml>>. Acesso em: 18 de nov. de 2019.

TUCKER, Joshua. Economic conditions and the vote for incumbent parties in Russia, Poland, Hungary, Slovakia, and the Czech Republic from 1990 to 1996. **Post-Soviet Affairs**, v. 17, n. 4, 2001.

VIZEU, Rodrigo. **Os Presidentes: a história dos que mandaram e desmandaram no Brasil, de Deodoro a Bolsonaro**. Editora Harper Collins, 2019.

WERNECK, Rogério. Alternância política, redistribuição e crescimento, 2003-2010. In: **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**, v. 2, 2014.

WEYLAND, Kurt. A paradox of success? Determinants of political support for President Fujimori. **International Studies Quarterly**, vol. 44, pp. 481-502, 2000.

Artigo submetido em: 2021-06-14

Artigo reapresentado em: 2021-06-23

Artigo aceito em: 2021-07-22



**O EFEITO *BACKLASH* DO PODER LEGISLATIVO COMO RESPOSTA AO  
ATIVISMO JUDICIAL: SITUAÇÕES PARADIGMA NO DIREITO BRASILEIRO**

**THE BACKLASH EFFECT OF LEGISLATIVE POWER AS A RESPONSE TO  
JUDICIAL ACTIVISM: PARADIGM SITUATIONS IN BRAZILIAN LAW**

**EL EFECTO RETROCESO DEL PODER LEGISLATIVO COMO RESPUESTA AL  
ACTIVISMO JUDICIAL: SITUACIONES DE PARADIGMA EN EL DERECHO  
BRASILEÑO**

Alexandre de Freitas Carpenedo<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente trabalho tem como objeto a análise da reação do sistema político às posturas do Poder Judiciário, notadamente as de cunho garantista, no tocante aos direitos e garantias fundamentais (efeito *backlash*). A partir da conceituação do efeito *backlash*, indaga-se, primariamente, se este tipo de reação legislativa ocorre no Brasil. A partir disso, através da contextualização do instituto e exame de situações concretas no direito brasileiro, investiga-se a legalidade e legitimidade de tais comportamentos reativos. O trabalho é construído pela metodologia narrativo-descritiva, desenvolvido através de obras doutrinárias, artigos, legislação, e, principalmente, os casos jurisprudenciais mencionados.

**Palavras-chave:** Efeito *backlash*; Freios e contrapesos; *Vaquejada*; Emenda Constitucional n. 96/2017; Cláusulas pétreas.

**Abstract:** The objective of this paper is to analyze the reaction of the political system to the positions of the Judiciary, notably those of a guarantor nature, with regard to fundamental rights and guarantees (backlash effect). Based on the conceptualization of the backlash effect, one wonders, primarily, whether this type of legislative reaction occurs in Brazil. From this, through the contextualization of the institute and examination of concrete situations, the legality and legitimacy of such reactive behaviors is investigated. The work is constructed by the narrative-descriptive methodology, developed through doctrinal works, articles, legislation, and, mainly, the mentioned jurisprudential cases.

**Keywords:** *Backlash* effect; Checks and balances; *Vaquejada*; Constitutional Amendment n. 96/2017; Fundamental clauses.

**Resumen:** El objetivo de este trabajo es analizar la reacción del sistema político a las posiciones del Poder Judicial, en especial las de carácter garante, en materia de derechos y garantías fundamentales (efecto contragolpe). A partir de la conceptualización del efecto contragolpe, cabe preguntarse, principalmente, si este tipo de reacción legislativa ocurre en Brasil. A partir de esto, a través de la contextualización del instituto y el examen de situaciones concretas, se investiga la legalidad y legitimidad de tales comportamientos reactivos. El trabajo se construye mediante la metodología narrativo-descriptiva, desarrollada a través de trabajos doctrinales, artículos, legislación y, principalmente, los casos jurisprudenciales mencionados.

**Palabras clave:** Efecto *backlash*; Controles y contrapesos; *Vaquejada*; Enmienda constitucional núm. 96/2017; Cláusulas pétreas.

---

<sup>1</sup> Procurador Federal, atualmente em exercício na Equipe Estadual de Juizados Especiais Federais no Rio Grande do Sul – EE-JEF/RS. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Especialista em Direito Público, com ênfase em Direito Constitucional. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9295-0593> E-mail: alexandre.carpenedo@agu.gov.br

## 1 Introdução

A ascensão do pós-positivismo e do neoconstitucionalismo trouxe consequências a eles inerentes no sistema jurídico pátrio contemporâneo. Feita a releitura dos princípios jurídicos e a busca por justiça além da legalidade estrita, passa a existir, a partir de então, uma maior incidência de entendimentos como o do reconhecimento da força normativa da constituição e da força cogente dos princípios, bem como de fenômenos como o da expansão da jurisdição constitucional e do ativismo judicial. Neste passo, o denominado efeito *backlash*, especificamente no que tange à reação do Poder Legislativo às decisões do Poder Judiciário, não é fenômeno recente, tendo sido verificada relevante incidência nos Estados Unidos da América.

Sabe-se que, pelo sistema de freios e contrapesos, é natural e até salutar que os poderes (ou funções), naquilo que for necessário e compatível, atuem visando à cessação de eventuais excessos dos demais, evitando-se abusos e garantindo-se harmonia entre estas esferas. Busca-se verificar, no entanto, se este tipo de reação se resume ao uso legítimo deste sistema de limitação recíproca entre poderes ou se há ingresso indevido em atribuições alheias, com possível inconstitucionalidade desta atuação consectária. Assim, o presente artigo tem como objetivo responder às seguintes indagações: o efeito *backlash*, em seu cunho político (reação do Poder Legislativo) existe no Brasil? Em caso afirmativo, tem se mostrado legítima?

O estudo se divide em três partes: a primeira se dedica à conceituação do instituto, com sua análise e evolução temporal; a segunda vai analisar a (i)legitimidade desta forma de atuação, à luz da separação dos poderes, em situações diversas e, também, por formas do processo legislativo igualmente distintas. Para tanto, analisam-se julgados paradigmáticos (com a correspondente reação legislativa) no direito pátrio: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 54 (não criminalização da antecipação terapêutica do parto, em caso de anencefalia do feto), Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4277 e ADPF n. 132 (reconhecimento da constitucionalidade de uniões homoafetivas) e, notadamente, a ADI n. 4.983 (caso da *vaquejada*); por fim, a terceira parte analisa situações paradigma do efeito *backlash* no direito brasileiro, com destaque ao denominado “caso da *vaquejada*”, bem como a constitucionalidade de referida reação.

## 2 Marcos do direito constitucional contemporâneo: a ascensão do ativismo judicial

Para Barroso (2005, p. 02), o direito constitucional contemporâneo, em sua trajetória percorrida na Europa e no Brasil, tem levando em conta três marcos fundamentais (histórico, teórico e filosófico). Estes marcos implicaram mudanças de paradigma e criaram “uma nova percepção da Constituição e de seu papel na interpretação jurídica em geral”.

O marco histórico, no que é relevante para o presente estudo, leva em conta a sua origem no mundo – pós-guerra – e no Brasil – Constituição da República de 1988 e processo de redemocratização. A ausência de aplicabilidade imediata das normas constitucionais trouxe

consequências especialmente gravosas no período que antecedeu a 2ª Guerra Mundial, tendo, os textos constitucionais atuais, sido incapazes de impedir a ascensão de regimes ditatoriais, como os fascista e nazista.

A título de exemplo: embora elogiável<sup>2</sup>, a Constituição de Weimar era lida como uma norma de pouca eficácia. Seus artigos não eram tidos como de aplicação imediata, “e a falta de proteção judicial direta desses direitos propiciaram a erosão do substrato democrático da Constituição de Weimar, cedendo espaço a que se assentasse o regime totalitário a partir de 1933”. A Lei Fundamental de Bonn, de 1949, reagiu contra essas falhas, buscando efetivar a sua eficácia imediata e força normativa (MENDES; BRANCO, 2018, p. 225).<sup>3</sup>

No magistério de Barroso (2005, p. 04-05), como marco filosófico do novo direito constitucional, o pós-positivismo situa-se na convergência entre o jusnaturalismo e o positivismo jurídico. Busca-se a substituição dos modelos puros por um “conjunto difuso e abrangente de ideias”.

Referido marco procura superar a o direito positivo pura e simples, sem, no entanto, desprezar o princípio da legalidade. Defende ainda que a aplicação do direito seja efetuada com base em uma teoria de justiça, sem dar base a casuísmos, principalmente pelo Poder Judiciário.

O pós-positivismo não envolve apenas o direito, mas também a sociologia e a política, passando a reconsiderar a importância da moral para o sistema jurídico; é um movimento multidisciplinar de reencontro do direito com a moral<sup>4</sup>, sem recorrer a categorias metafísicas (BARROSO, 2005, p. 05). Ainda de acordo com o autor, promove-se uma reaproximação entre Direito e filosofia.

Surgido no pós-guerra, em solo europeu, o neoconstitucionalismo busca trazer a Constituição – e sua força normativa – para o centro da sociedade, passando a primar pela sua efetiva supremacia.<sup>5</sup> Giza o autor, ainda, que, como marco teórico, baseia-se em três pilares: o reconhecimento da força normativa da Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova dogmática de sua interpretação.

---

<sup>2</sup> Era considerada uma das mais avançadas do mundo, sendo uma das primeiras a prever expressamente direitos sobre a **ordem econômica e social** e sobre a **família, a educação e a cultura** (SILVA, 2014, p. 84).

<sup>3</sup> Sobre o tema, também leciona Vieira (2018, p. 95): “Há, porém, um conjunto de cláusulas de nossa Constituição que, muito embora aceitem ser alteradas por esse corre razoavelmente flexível, não podem ter o seu conteúdo abolido. [...] Essa ideia de entrincheirar determinados dispositivos constitucionais, embora antiga, ganhou nova dimensão após a constatação de que Hitler foi erodindo a Constituição de Weimar, de 1919, utilizando os seus próprios procedimentos de emenda, que não punham limites a que se alterassem mesmo suas cláusulas fundamentais.

<sup>4</sup> “O pós-positivismo pretende ser uma teoria geral do direito aplicável a todos os ordenamentos jurídicos, cujo aspecto distintivo consiste na defesa de uma conexão necessária entre o direito e a moral” (FERNANDES, 2017, p. 59).

<sup>5</sup> As constituições, conforme teorizadas em seus primórdios (notadamente Estados Unidos e França), eram, de fato, vistas como uma expressão da vontade do povo. No entanto, este pensamento foi substituído pelo conceito de constituição como pacto entre um monarca soberano e as demais classes, ainda que com algumas limitações ao primeiro. Assim, por intermédio deste documento, os poderes passaram a ser distribuídos entre classes sociais, mas sob o controle do rei. Com o avanço do capitalismo e do conflito de classes, no início do século XX, ideais como constituição e justiça foram perdendo seu significado original, servindo apenas de instrumento de formalização do que era estabelecido pelo soberano. Ou seja, a constituição passou a ser vista – e efetivamente era – um documento formal, sem grandes capacidades de interferência na realidade (VIEIRA, 2018, p. 85-86).

Mendes e Branco (2018, p. 80) assim conceituam este movimento teórico:

Hoje, é possível falar em um momento de constitucionalismo que se caracteriza pela superação da supremacia do Parlamento. O instante atual é arcado pela superioridade da Constituição, a que se subordinam todos os poderes por ela constituídos, garantida por mecanismos jurisdicionais de controle de constitucionalidade. A Constituição, além disso, se caracteriza pela absorção de valores morais e políticos (fenômeno por vezes designado como materialização da Constituição) sobretudo em um sistema de direitos fundamentais autoaplicáveis. Tudo isso sem prejuízo de se continuar a afirmar a ideia de que o poder deriva do povo, que se manifesta ordinariamente por seus representantes. A esse conjunto de fatores vários autores, sobretudo na Espanha e na América Latina, dão o nome de neoconstitucionalismo.<sup>6</sup>

A expansão da jurisdição constitucional, mencionada acima, implicou também a ascensão do ativismo judicial, fenômeno iniciado na Suprema Corte norte-americana (BARROSO, 2005, p. 39) e cada vez mais visto nas decisões judiciais das cortes brasileiras.

Sabe-se que a matéria é objeto de diversas polêmicas. Como conciliar o ativismo judicial com o sistema de *checks and balances*? O excesso no exercício da jurisdição não estaria, em verdade, violando a lógica da separação de “poderes” (funções) do Estado?

É o que, em conjunto com o ativismo judicial sobre o qual paira o efeito *backlash*, será analisado a partir de agora.

### 3 Efeito *backlash*: Conceito e evolução

O dicionário de *Cambridge* define *backlash* da seguinte forma: *a strong feeling among a group of people in reaction to a change or recent events in society or politics* (BACKLASH, 2020).<sup>7</sup> Já o efeito *backlash*, como explica Marmelstein (2016, p. 07), sob análise na ótica jurídica, relaciona-se à reação de cunho social ou político a determinada linha ideológica do ativismo judicial.

Assim, como reação às decisões judiciais, o efeito *backlash* é assim explicitado pelo autor (2015):

(1) Em uma matéria que divide a opinião pública, o Judiciário profere uma decisão liberal, assumindo uma posição de vanguarda na defesa dos direitos fundamentais. (2) Como a consciência social ainda não está bem consolidada, a decisão judicial é bombardeada com discursos conservadores inflamados, recheados de falácias com forte apelo emocional. (3) A crítica massiva e politicamente orquestrada à decisão judicial acarreta uma mudança na opinião pública, capaz de influenciar as escolhas eleitorais de grande parcela da população. (4) Com isso, os candidatos que aderem ao discurso conservador costumam conquistar maior espaço político, sendo, muitas vezes, campeões de votos. (5) Ao vencer as eleições e assumir o controle do

<sup>6</sup> Fernandes (p. 54), no entanto, observa que as perspectivas neoconstitucionalistas não seriam uníssonas, e que haveria “neoconstitucionalismos” e não apenas “um neoconstitucionalismo”.

<sup>7</sup> “Um forte sentimento entre um grupo de pessoas em reação a uma mudança ou eventos recentes na sociedade ou políticos”, em tradução livre.

poder político, o grupo conservador consegue aprovar leis e outras medidas que correspondam à sua visão de mundo. (6) Como o poder político também influencia a composição do Judiciário, já que os membros dos órgãos de cúpula são indicados politicamente, abre-se um espaço para mudança de entendimento dentro do próprio poder judicial. (7) Ao fim e ao cabo, pode haver um retrocesso jurídico capaz de criar uma situação normativa ainda pior do que a que havia antes da decisão judicial, prejudicando os grupos que, supostamente, seriam beneficiados com aquela decisão.

Historicamente, a palavra foi empregada para designar uma reação da opinião pública a situações políticas polêmicas. Foi entendida, também, como resposta – contrária – à luta por direitos civis. Normalmente, portanto, qualquer pretensão que pudesse ir de encontro ao *status quo* seria passível de reação conservadora – nesse aspecto, do efeito *backlash*. Neste sentido, explicita Fonteles (2019, p. 25):

Com o passar do tempo, por volta da metade do século XX, a palavra aproximou-se do seu significado utilizado nos domínios do Direito Constitucional, sendo entendida como uma reação da opinião pública a controvérsias políticas. Já nesse contexto mais próximo do atual, historicamente, o termo *backlash* foi percebido como uma reação às lutas por direitos civis, a exemplo dos direitos fundamentais dos negros norte-americanos (*‘white backlash’*) e das mulheres (*backlash* como reação ao feminismo).

O próprio autor destaca (p. 27), contudo, que referida expressão tem sido objeto de evolução, e que, atualmente, não se limita a reações conservadoras de decisões judiciais:

De fato, o *backlash* não se limita a reações conservadoras, porque, ao contrário da definição fornecida linhas acima por Post e Siegel, nem sempre surgirá contra uma decisão que ameaça o status quo. Em tese, ainda que isso seja relativamente incomum, é possível a formação de um *backlash* não conservador, opinião comungada por autores como Kleilein e Petkova<sup>13</sup>, para quem o *backlash* ‘progressista’ seria uma esperança para aqueles que resistem contra a Administração de Donald Trump (EUA) ou contra partidos políticos de extrema direita na Europa.

De fato, é possível que a reação seja de cunho progressista, como resposta a decisão dita “conservadora”. A história do constitucionalismo estadunidense tem demonstrado isso<sup>8</sup>. Todavia, o que se tem visto no direito brasileiro é que, na prática, o efeito *backlash* tem surgido como resposta de parcela conservadora da sociedade e do Poder Legislativo a decisões ditas “progressistas” por parte dos Tribunais.

Sabe-se que o neoconstitucionalismo tem sido o protagonista do chamado *processo de*

---

<sup>8</sup> “A história do constitucionalismo norte-americano também fornece uma ótima ilustração de *backlash* ‘progressista’, a exemplo das reações ao caso *Bowers v. Hardwick* (1986), quando a Suprema Corte Norte-Americana deixou de pronunciar a inconstitucionalidade de uma lei que criminalizava a sodomia, inflamando uma avalanche de protestos. [...] Invocando o direito constitucional à privacidade, porquanto surpreendido na intimidade do seu lar, o acusado postulou a invalidação da lei estadual que criminalizava as práticas homossexuais. Contudo, a Suprema Corte se negou a fazê-lo, posicionamento que foi compreendido simbolicamente como um *apartheid* entre heterossexuais e homossexuais. A fração LGBT norte-americana reagiu ao julgado com ira, demonstrando que o *backlash* nem sempre é uma tentativa de conservar o *status quo*, que ataca uma decisão transformadora ou subversiva. O caso narrado evidencia que o *backlash* também pode representar exatamente uma tentativa de mudança do *status quo*, reagindo-se contra uma decisão vocacionada à sua manutenção” (FONTELES, 2019, p. 28).

*constitucionalização do direito*.<sup>9</sup> Como já destacado, a ascensão deste fenômeno do pós-guerra tem implicado o aumento do ativismo judicial e, neste contexto, é sabido também que o Poder Judiciário, cada vez mais, tem exercido papel contramajoritário, notadamente no controle de constitucionalidade (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012, p. 21-22). Assim, decisões de cunho polêmico, passíveis de críticas da opinião pública, estão também sujeitas a reações do parlamento em sentido contrário – muitas vezes servindo, aliás, de palanque eleitoral para candidatos conservadores que se posicionam contrariamente em referidos assuntos objeto de julgamento nas cortes nacionais.

#### **4 Atuação legítima como sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*)?**

Poder-se-ia cogitar, ainda, que a atuação legislativa ora em comento não passaria de uma forma legítima de limitação das funções estatais (no caso, do Poder Judiciário) pelo próprio Estado (a ser feita pelo Poder Legislativo), por meio do denominado sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*).

Teorizado pelo Barão de Montesquieu, Charles-Louis de Secondat (1996, p. 167), o sistema de freios e contrapesos possui relação intrínseca com a atual separação de funções (“poderes”) do Estado. Ao tratar da liberdade política do cidadão, em sua relação com a Constituição, assim dispõe o pensador sobre o tema (1996, p. 168):

A liberdade política, em um cidadão, é esta tranquilidade de espírito que provém da opinião que cada um tem sobre a sua segurança; e para que se tenha esta liberdade é preciso que o governo seja tal que um cidadão não possa temer outro cidadão.

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo é reunido ao poder executivo, não há liberdade; porque pode temer-se que o mesmo monarca ou mesmo o senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente.

Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse junto ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria o legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor.

Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo de principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares.

Como já levantado no tópico 2 deste ensaio, faz-se necessário conciliar este sistema de freios e contrapesos e separação de funções do Estado com o ativismo judicial, evitando-se

---

<sup>9</sup> “Em suma: o neoconstitucionalismo ou novo direito constitucional, na acepção aqui desenvolvida, identifica um conjunto amplo de transformações ocorridas no Estado e no direito constitucional, em meio às quais podem ser assinalados, (i) como marco histórico, a formação do Estado constitucional de direito, cuja consolidação se deu ao longo das décadas finais do século XX; (ii) como marco filosófico, o pós-positivismo, com a centralidade dos direitos fundamentais e a reaproximação entre Direito e ética; e (iii) como marco teórico, o conjunto de mudanças que incluem a força normativa da Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional. Desse conjunto de fenômenos resultou um processo extenso e profundo de constitucionalização do Direito” (BARROSO, 2005, p. 11-12).

excessos de atuação e ingresso indevido na esfera de competência dos Poderes Legislativo e Executivo.

Para Moraes (2016, p. 1.196-1.197), faz-se necessário o bom senso e o sopesamento entre as questões, de modo que o Poder Judiciário não se omita, mas evite o excesso de subjetivismo e desenvolva “técnicas de autocontenção”:

O bom senso entre a ‘passividade judicial’ e o ‘pragmatismo jurídico’, entre o ‘respeito à tradicional formulação das regras de freios e contrapesos da Separação de Poderes’ e ‘a necessidade de garantir às normas constitucionais a máxima efetividade’ deve guiar o Poder Judiciário, e, em especial, o Supremo Tribunal Federal na aplicação do ativismo judicial, com a apresentação de metodologia interpretativa clara e fundamentada, de maneira a balizar o excessivo subjetivismo, permitindo a análise crítica da opção tomada, com o desenvolvimento de técnicas de autocontenção judicial, principalmente, afastando sua aplicação em questões estritamente políticas, e, basicamente, com a utilização minimalista desse método decisório, ou seja, somente interferindo excepcionalmente de forma ativista, mediante a gravidade de casos concretos colocados e em defesa da supremacia dos Direitos Fundamentais.

Assim, sendo o *checks and balances* uma forma de fiscalização e limitação recíproca entre as funções estatais, reitera-se: não seria este *efeito colateral das decisões judiciais* meramente fruto (legítimo) de referido sistema? Não seria apenas um meio constitucionalmente adequado de evitar estes excessos no ativismo judicial?

Para a resposta à indagação, entende-se que o raciocínio pode ser dividido em quatro situações distintas:

- a) decisão que declara a inconstitucionalidade de ato normativo, com a consequente edição de norma idêntica à anterior;
- b) decisão que declara a inconstitucionalidade de ato normativo e posterior edição de emenda constitucional em matéria não protegida por cláusulas pétreas;
- c) decisão que declara a inconstitucionalidade de ato normativo seguida de edição de emenda constitucional em matéria protegida por cláusulas pétreas;
- d) decisão em matéria sensível, passível de objeto do efeito *backlash*, tomada pelo fundamento de ausência de previsão legal, com posterior edição de norma sobre a matéria.

Em primeiro lugar, há que se analisar a constitucionalidade do novo normativo. Desta forma, caso a decisão objeto do efeito *backlash* tenha entendido pela inconstitucionalidade de determinada lei ou interpretação, não há como entender que a reação contrária do Poder Legislativo, na edição de norma equivalente à anterior, não carecerá de legitimidade.

De fato, sabe-se que mesmo decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade não vinculam o Poder Legislativo em suas funções típicas (legiferantes). Assim, tecnicamente, é possível a elaboração de lei em sentido idêntico àquela já considerada pelo Pretório Excelso como violadora da Constituição. Por outro lado, sob a ótica da legitimidade, referido procedimento é bastante questionável, uma vez que, no fim das

contas, está-se a ignorar a manifestação do Poder Judiciário realizada, igualmente, em sua função típica.

Situação diversa, porém, ocorre no caso da denominada emenda constitucional superadora de interpretação. Nesta situação, como resposta à declaração de inconstitucionalidade de uma norma, o Poder Legislativo emenda a Carta Magna.

Sobre o tema, assim observa Barroso (2012, p. 25):

Salvo em relação às matérias protegidas por cláusulas pétreas, a última palavra acerca de qual deve ser o direito constitucional positivo em dado momento é do Congresso Nacional, no exercício de seu poder constituinte derivado. De fato, discordando o Poder Legislativo da inteligência dada pelo Supremo Tribunal Federal a uma norma constitucional, poderá sempre emendá-la, desde que seja capaz de preencher o quórum de três quintos dos membros de cada casa, observando os demais requisitos do processo legislativo próprio (CF, art. 60 e parágrafos). Há precedentes, tanto no direito comparado como na experiência brasileira, nos quais emendas foram aprovadas para alterar interpretações estabelecidas pela Suprema Corte.

De fato, não há impedimentos de que uma norma que viole a Constituição passe a ser, por ela mesma, autorizada, em posterior emenda<sup>10</sup>. Mesmo nestes casos, todavia, como observa o autor, há que se observar as matérias protegidas por cláusula pétrea<sup>11</sup>. Neste sentido, lecionam Mendes e Branco (2018, p. 595):

[...] Fica evidente, pois, que a intervenção legislativa não apenas se afigura inevitável, como também necessária. Veda-se, porém, aquela intervenção legislativa que possa afetar a proteção judicial efetiva. É o núcleo essencial do direito fundamental à proteção judicial que deve ser respeitado por produção legislativa superveniente, sob pena de inconstitucionalidade da regra posterior.

Caso não haja violação a estas matérias, a alteração do texto constitucional faz parte do jogo democrático, não havendo que se falar, ao menos em tese, em ilegitimidade da atuação legislativa.

De fato, é atualmente pacífica a compreensão de que o Poder Judiciário não tem o monopólio da interpretação constitucional. Suas decisões, embora gozem do caráter da definitividade para o caso concreto, não implicam o engessamento da interpretação normativa – nem mesmo para o próprio Judiciário – tampouco para o Legislativo, por certo. Sobre o tema, bem destacam Carvalho e Murad (2017, p. 32):

A ideia de diálogos institucionais enfatiza que o judiciário não terá o monopólio na interpretação constitucional. Trata-se, portanto, de decisões

---

<sup>10</sup> Observada, por certo, a inexistência de constitucionalidade superveniente. Assim, somente lei sancionada após a criação de referida emenda poderia ser tida como constitucional.

<sup>11</sup> É sabido que o sistema constitucional brasileiro aceita o controle de constitucionalidade de emendas constitucionais. Neste sentido, o STF, na ADI n. 2.362, decidiu que, quanto às “normas produzidas pelo poder reformador, essas têm sua validez e eficácia condicionadas à legitimação que recebam da ordem constitucional. Daí a necessária obediência das emendas constitucionais às chamadas cláusulas pétreas”.

constitucionais que devem ser produzidas por um processo de elaboração compartilhada entre o poder judiciário e outros atores constitucionais. As teorias do diálogo oferecem uma forma alternativa de preencher a lacuna de legitimidade democrática, superando a dificuldade contramajoritária do judiciário. Por esse motivo, essa teoria vem ganhando espaço, principalmente no que diz respeito à discussão da legitimidade democrática associada à revisão judicial.

Assim, a democracia constitucionalista propõe uma superação das atribuições extremadas entre o que seria papel do Poder Judiciário e o papel do Poder Legislativo, insularmente considerados, para, enfim, e considerando a expressão popular de interpretações sobre a constituição traz benefícios para diálogos mais ricos e mais eficazes.

A questão da dificuldade contramajoritária, bem como da última palavra pelo Poder Judiciário produz uma miopia institucional, desfocando o verdadeiro ponto de interesse. Não seria a tensão entre os poderes, nem a resposta do que seria reserva de justiça ou disputa de poder, mas, sim, que qualquer ‘última palavra’ é sempre provisória (MENDES, 2011).

As teorias do diálogo apresentam uma forma nova de olhar a revisão judicial e o processo legislativo, produzindo importante impacto ao defender que a decisão da Corte não é, e nem tem como ser, o fim da linha.

Por fim, nos casos em que determinada decisão polêmica, passível de objeto do efeito *backlash*, é tomada pelo fundamento de ausência de previsão legal, o raciocínio é semelhante ao anterior: a edição de norma regulamentadora, pelo menos em uma análise inicial, faria parte do jogo democrático; haveria, porém, que se analisar a norma à luz da Constituição, tendo-se em vista tratar-se de norma infraconstitucional, ao contrário da situação da emenda constitucional superadora de interpretação. Há que se ver com reservas, todavia, referido proceder, o qual é normalmente limitador de direitos – porque responsivo a uma decisão progressista do Poder Judiciário –, de forma raramente razoável, como se analisará no tópico seguinte.

## 5 Casos paradigmáticos no direito brasileiro

Fruto de polêmicas, as decisões referentes à não criminalização da antecipação terapêutica do parto, em caso de anencefalia do feto (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF – n. 54), bem como ao reconhecimento da constitucionalidade de uniões homoafetivas (Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI – n. 4277 e ADPF n. 132) têm sido objeto do efeito *backlash*. Sobre o tema, bem elucidada Marmelstein (2016, p. 11):

No Brasil, também é notória a presença do efeito *backlash*, fruto da reação política ao aumento do protagonismo judicial nas últimas décadas. É perceptível a ascensão política de grupos conservadores, havendo, de fato, um risco de retrocesso em determinados temas. A cada caso polêmico enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal, tenta-se, na via política, aprovar medidas legislativas contrárias ao posicionamento judicial.

Assim, por exemplo, o reconhecimento da validade jurídica das uniões homoafetivas pelo Supremo Tribunal Federal tem gerado, na via política, o crescimento de vozes favorável ao chamado Estatuto da Família, que pretende excluir as relações homoafetivas da proteção estatal.

Do mesmo modo, a decisão do Supremo Tribunal Federal de não-criminalizar a antecipação terapêutica do parto, em caso de anencefalia do feto, bem como a decisão favorável à realização de pesquisas científicas com células-tronco embrionárias, provocou o fortalecimento político de grupos

mais conservadores, favoráveis ao chamado Estatuto do Nascituro, cujo objetivo principal é proibir absolutamente o aborto e as pesquisas com células-tronco.

Como se vê, decisões do Supremo Tribunal Federal de cunho progressista têm tido, constantemente, reações da ala conservadora do Poder Legislativo. Por meio dos ditos Estatuto da Família e Estatuto do Nascituro, propostas diametralmente opostas aos fundamentos levantados nas decisões acima são levantadas por parlamentares. Em relação à última proposta legislativa, por pressões da bancada religiosa, opõe-se também à decisão de constitucionalidade da utilização, para fins de pesquisas científicas, de células-tronco embrionárias; outro exemplo do efeito *backlash* no direito brasileiro, portanto.

Possivelmente, o caso mais claro de reação legislativa direta a uma decisão judicial (por certo, o mais comentado nos últimos anos), ocorreu no denominado caso da vaquejada.

Prática comum em estados do nordeste brasileiro, a “vaquejada” foi constantemente objeto de críticas por associações protetoras dos animais. Isso porque ela implicaria sofrimento desmedido aos animais, os quais, frequentemente, teriam sequelas decorrentes da atividade.

Todavia, a despeito das mencionadas críticas, o Estado do Ceará sancionou a Lei n. 15.299/2013, regulamentando a *vaquejada* em sua esfera federativa *como atividade desportiva e cultural*:

Art. 1º. Fica regulamentada a vaquejada como atividade desportiva e cultural no Estado do Ceará.

Art. 2º. Para efeitos desta Lei, considera-se vaquejada todo evento de natureza competitiva, no qual uma dupla de vaqueiro a cavalo persegue animal bovino, objetivando dominá-lo.

§ 1º Os competidores são julgados na competição pela destreza e perícia, denominados vaqueiros ou peões de vaquejada, no dominar animal.

§ 2º A competição deve ser realizada em espaço físico apropriado, com dimensões e formato que propiciem segurança aos vaqueiros, animais e ao público em geral.

§ 3º A pista onde ocorre a competição deve, obrigatoriamente, permanecer isolada por alambrado, não farpado, contendo placas de aviso e sinalização informando os locais apropriados para acomodação do público.

Art. 3º. A vaquejada poderá ser organizada nas modalidades amadora e profissional, mediante inscrição dos vaqueiros em torneio patrocinado por entidade pública ou privada.

Art. 4º. Fica obrigado aos organizadores da vaquejada adotar medidas de proteção à saúde e à integridade física do público, dos vaqueiros e dos animais.

§ 1º O transporte, o trato, o manejo e a montaria do animal utilizado na vaquejada devem ser feitos de forma adequada para não prejudicar a saúde do mesmo.

§ 2º Na vaquejada profissional, fica obrigatória a presença de uma equipe de

paramédicos de plantão no local durante a realização das provas.

§ 3º O vaqueiro que, por motivo injustificado, se exceder no trato com o animal, ferindo-o ou maltratando-o de forma intencional, deverá ser excluído da prova.

Art. 5º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º. Revogam-se as disposições em contrário.

Neste contexto, foi ajuizada a ADI n. 4.983, pela Procuradoria-Geral da República, visando à declaração de inconstitucionalidade de referida norma. De acordo com a exordial da ação de controle abstrato, a norma impugnada não encontra respaldo na Constituição da República, violando o disposto no seu artigo 225, § 1º, inciso VII. Nesse contexto, argumenta que, embora o direito à cultura também seja respaldado pela Magna Carta, este não pode prevalecer nos casos em que implicar tratamento inadequado a animais.

O Supremo Tribunal Federal, na esteira do que já decidido anteriormente (*e.g.*, em situações envolvendo leis regulamentadoras de práticas como briga de galos e farra do boi<sup>12</sup>), entendeu pela inconstitucionalidade da Lei n. 15.299/2013. O acórdão restou assim ementando:

VAQUEJADA – MANIFESTAÇÃO CULTURAL – ANIMAIS – CRUELDADE MANIFESTA – PRESERVAÇÃO DA FAUNA E DA FLORA – INCONSTITUCIONALIDADE. A obrigação de o Estado garantir a todos o pleno exercício de direitos culturais, incentivando a valorização e a difusão das manifestações, não prescinde da observância do disposto no inciso VII do artigo 225 da Carta Federal, o qual veda prática que acabe por submeter os animais à crueldade. Discrepa da norma constitucional a denominada vaquejada.

De acordo com o STF, há, na espécie, “conflito de normas constitucionais sobre direitos fundamentais – de um lado, o artigo 225, § 1º, inciso VII, e, de outro, o artigo 215”. Nestes casos, há que se fazer a ponderação entre princípios, por meio da “dimensão de peso ou importância” (DWORKIN, 2007, p. 42-43), a fim de verificar qual deverá prevalecer na hipótese em específico.

Foi como decidiu aquela Corte, que teve por bem atribuir maior peso ao princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado:

[...] há de se interpretar, no âmbito da ponderação de direitos, normas e fatos de forma mais favorável à proteção ao meio ambiente, demonstrando-se preocupação maior com a manutenção, em prol dos cidadãos de hoje e de amanhã, das condições ecologicamente equilibradas para uma vida mais saudável e segura.

No entanto, em apenas pouco mais de um mês após o julgamento, foi aprovada a Lei n. 13.364/2016, que passou a “elevar” o “Rodeio, a Vaquejada, bem como as respectivas

---

<sup>12</sup> Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 1.856/RJ e 2.514/SC e Recurso Extraordinário n. 153.531/SC, respectivamente.

expressões artístico-culturais, à condição de manifestações da cultura nacional e de patrimônio cultural imaterial”. Não bastasse isso, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional n. 96/2017, a qual, no incluído § 7º do seu art. 225, estabelece que “não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais”:

§ 7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.

Sobre a citada reação do Poder Legislativo à decisão do STF, são cabíveis duas observações.

Em primeiro lugar, a Lei n. 13.364/2016 é flagrantemente inconstitucional. Ora, sabe-se que nosso sistema jurídico pátrio adotou, em controle de constitucionalidade, a teoria da nulidade (BARROSO, 2012, p. 16). Assim, tendo a legislação sido aprovada sem respaldo constitucional à época, posterior emenda à Constituição não há de implicar recepção de norma nula *ab initio*. Como já mencionado, a despeito de a decisão em ADI não vincular o legislador em sua atividade legiferante, norma de semelhante jaez, acertadamente, já foi tida como incompatível com a Carta Maior; o mesmo, por certo, há de ser feito com a última.<sup>13</sup>

Em segundo lugar, embora emenda constitucional possa, em tese, superar a pecha de inconstitucionalidade declarada, há que se analisar se ela não viola cláusulas pétreas do Magno Texto. E, no caso, não há como sustentar-se que não há nenhuma violação a tais regramentos.

As cláusulas pétreas ditas *explicitas* encontram previsão no art. 60, §4º, da Constituição da República:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

Neste sentido, é certo que a violação ao meio ambiente ecologicamente equilibrado viola, em igual aspecto, o inciso IV acima colacionado (“IV - os direitos e garantias individuais”). Com efeito, como decidido pelo STF na Medida Cautelar da ADI n. 3.540-1, o

---

<sup>13</sup> Neste sentido, Fernandes (2017, p. 127) assim destaca (embora referente à transição de textos constitucionais no tempo, a mesma lógica é plenamente aplicável quando se tem como parâmetro uma mesma Constituição, à vista da necessidade de compatibilidade da lei, desde o seu nascimento, com o texto daquela): “[...] Temos aí a intitulada tese do ‘princípio da contemporaneidade’, e, com base nessa tese, ‘sustenta-se que a lei que nasceu maculada, ou seja, que possui vício congênito, insanável é impossível de ser corrigida pelo fenômeno da recepção’ Ou seja, ‘o vício *ab origine* nulifica a lei, tornando-a ineficaz’. Nesses termos, ‘uma lei anterior que nasceu inconstitucional não poderia ser consertada pela nova Constituição’, nos termos da impossibilidade de uma ‘constitucionalidade superveniente’ (tese da ‘*impossibilidade da constitucionalidade superveniente*’).”

direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado configura direito de terceira dimensão, consagrado pelo postulado da solidariedade, tido como difuso e de titularidade indeterminada. Esta “titularidade indeterminada”, no entanto, não implica concluir que não é de titularidade de ninguém: ao contrário, significa que é direito de todos os indivíduos; por conseguinte, norma tendente a afetar seu núcleo essencial, ainda que aprovada pelo poder constituinte derivado reformador, será nula, por violação à cláusula pétrea ora mencionada (teoria dos “limites dos limites”<sup>14</sup>).

Não se ignora que o entendimento do meio ambiente ecologicamente equilibrado, como cláusula pétrea, não é pacífico (SARLET, 2017). Todavia, como visto, há de prevalecer o entendimento de que referido direito, porque essencial à qualidade de vida minimamente sadia do indivíduo, não é passível de exclusão pelo legislador constituinte derivado.

Aliás, veja-se que se está pretendendo criar um “conceito normativo” sobre o que é, ou não, crueldade contra animais. Ora, se determinada prática é, faticamente, cruel, por óbvio não será uma previsão normativa em sentido contrário que transformará a realidade. Sobre o tema, bem observa Sarlet (2017):

Com isso, ao que tudo indica, o poder de reforma constitucional cria um conceito eminentemente normativo de crueldade, dizendo, ainda que com outras palavras, que o que mesmo representa uma crueldade de fato (pela natureza da prática concreta e suas consequências em termos de sofrimento desnecessário) o deixa de ser por decreto normativo. Além disso, ao remeter à regulamentação legal, defere ao legislador infraconstitucional relativamente ampla liberdade de conformação em inclusive ampliar tal espectro, ainda que a legislação deva, nos termos do novo dispositivo constitucional, assegurar o bem-estar dos animais.

Neste contexto, e sob este mesmo fundamento, foi ajuizada a ADI n. 5.728<sup>15</sup>, visando à declaração de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n. 96/2017, num possível “efeito *backlash do efeito backlash*”. Referida ação ainda se encontra pendente de julgamento; já possui, no entanto, parecer da Procuradoria-Geral da República pela inconstitucionalidade do dispositivo impugnado:

Não há dúvida de que práticas cruéis como vaquejadas, brigas de galo, a farra do boi e atividades análogas colidem com a Constituição da República, principalmente com o art. 225, § 1º, VII. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que a preservação do ambiente deve prevalecer sobre práticas e esportes que subjuguem animais em situações indignas, violentas e cruéis. Essas

---

<sup>14</sup> “[...] haveria um espaço que seria suscetível de limitação por parte do legislador e outro seria insuscetível de limitação. Neste caso, além da exigência de justificação, imprescindível em qualquer hipótese, ter-se-ia um “limite do limite” para a própria ação legislativa, consistente na identificação de um espaço insuscetível de regulação.” (MENDES, 2018, p. 315).

<sup>15</sup> Além da violação a *direitos e garantias individuais*, argumentou-se, como razões de inconstitucionalidade da emenda, a violação ao princípio da proibição de retrocesso e a proibição de subsunção de animais à crueldade como núcleo essencial da proteção ao meio ambiente.

manifestações, não obstante sua importância no passado, devem ceder diante da nova realidade social que a Constituição de 1988 busca modelar.

Por ora, resta crer que o Supremo Tribunal Federal, por uma questão de coerência – e até mesmo em obediência ao princípio da segurança jurídica – haverá de manter sua jurisprudência consolidada, dando ênfase, na espécie, à proteção ambiental.

## 6 Conclusão

Através do presente artigo, procurou-se analisar o fenômeno das reações da opinião pública e, notadamente, do Poder Legislativo, frente ao ativismo judicial no sistema jurídico pátrio atual. Conceituou-se o efeito *backlash*, e, após, foi verificada a sua ocorrência no sistema jurídico pátrio. Na sequência, refletiu-se acerca da questão da legitimidade jurídica, ou não, das reações do parlamento às decisões ditas “progressistas” proferidas pelos Tribunais.

O efeito *backlash* das decisões judiciais, no Brasil, como verificado, é relativamente recente e, como também se pôde verificar, a despeito de ausente ilegalidade, costuma ser de juridicidade bastante questionável. A atividade jurisdicional, é certo, não é isenta de reprovação pública ou de sindicabilidade legislativa (CARVALHO; MURAD, 2017, p. 19). No entanto, após a análise deste fenômeno de reação legislativa, tal como exercida no país, foi possível concluir que as normas elaboradas como resposta às decisões do Poder Judiciário tendem a ser limitativas ao direito dos indivíduos, o que vai de encontro até mesmo à representatividade dos responsáveis pela edição de referidos regramentos.

De fato, como se pôde verificar do primeiro caso analisado (ADPF n. 54), a decisão do STF, tendente a ir de encontro ao *status quo* (possibilidade de antecipação terapêutica do parto, em caso de anencefalia do feto), foi objeto de reação do Poder Legislativo em direção contrária, conservadora. Da mesma forma, quanto ao caso da “vaquejada”, após decisão dita progressista por parte do Pretório Excelso (defesa da incolumidade dos animais), a reação que se seguiu foi ainda maior: a edição de emenda constitucional em sentido absolutamente oposto ao da conclusão daquele Tribunal. Novamente, uma decisão de vanguarda teve como resposta ato reacionário. Disso se conclui que, ao menos em regra, embora não haja, do ponto de vista formal, vícios de ilegalidade nos atos reativos, a mencionada legitimidade jurídica inexistente. Embora o sistema de freios e contrapesos e a fiscalização mútua entre os três poderes (funções) do Estado seja intrínseco – e essencial – ao Estado Democrático de Direito, as reações do Poder Legislativo às decisões judiciais de cunho progressista não têm sido para o combate de eventuais excessos, mas puramente de manutenção do *status quo*.

## Referências

*BACKLASH. Dicionário de Cambridge*. Disponível em:

<https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/backlash>. Acesso em: 10 set. 2020.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro – RJ, v. 240, n. 1, abr./jun. 2005, p. 01-42.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 14 set. 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.364, de 29 de novembro de 2016**. Reconhece o rodeio, a vaquejada e o laço, bem como as respectivas expressões artísticas e esportivas, como manifestações culturais nacionais; eleva essas atividades à condição de bens de natureza imaterial integrantes do patrimônio cultural brasileiro; e dispõe sobre as modalidades esportivas equestres tradicionais e sobre a proteção ao bem-estar animal. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13364.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13364.htm). Acesso em: 19 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 54**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2012. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2226954>. Acesso em: 18 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 132**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2011. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2598238>. Acesso em: 18 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4277**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2011. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=11872>. Acesso em: 18 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.983**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4425243>. Acesso em: 18 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF, **ADI 2.362**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2011. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1887803>. Acesso em: 16 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF, **MC na ADI 3.540**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2005. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/adi3540-MC.pdf>. Acesso em: 26 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5.728**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5208901>. Acesso em: 19 set. 2020.

CARVALHO, Márcia Haydée Porto de; MURAD, Rquel Dourado. O caso da vaquejada entre o Supremo Tribunal Federal e o Poder Legislativo: a quem cabe a última palavra? **Revista de Biodireito e Direitos dos Animais**, v. 3, n. 2, jul./dez. 2017, p. 18-37.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

CEARÁ. **Lei n. 15.299, de 08 de janeiro de 2013**. Regulamenta a vaquejada como prática desportiva e cultural no estado do Ceará. Ceará: Assembleia Legislativa, 2013. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2013/15299.htm>. Acesso em: 22 set. 2020.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Juspodivm, 2017.

- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- FONTELES, Samuel Sales. **Direito e backlash**. Salvador: Juspodivm, 2019.
- MARMELSTEIN, George. **Efeito *Backlash* da Jurisdição Constitucional**: reações políticas ao ativismo judicial. Disponível em: [https://www.cjf.jus.br/caju/Efeito.Backlash.Jurisdicao.Constitucional\\_1.pdf](https://www.cjf.jus.br/caju/Efeito.Backlash.Jurisdicao.Constitucional_1.pdf). Acesso em: 20 set. 2020.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2018.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2018.
- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2016.
- SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2018.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **Novamente a proteção constitucional dos animais no Brasil — o caso da EC 96/2017**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jul-07/direitos-fundamentais-protacao-constitucional-animais-ec-962017>>. Acesso em: 22 set. 2020.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2014.
- SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**: Da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

Artigo submetido em: 2020-09-28

Artigo reapresentado em: 2021-02-18

Artigo aceito em: 2021-03-13



**PERSPECTIVAS GERAIS SOBRE OS POSSÍVEIS EFEITOS DA PANDEMIA DE COVID-19 SOBRE A RECUPERAÇÃO JUDICIAL**

**GENERAL PERSPECTIVES ON THE POSSIBLE EFFECTS OF PANDEMIC COVID-19 ON JUDICIAL RECOVERY**

**PERSPECTIVAS GENERALES SOBRE LOS POSIBLES EFECTOS DE LA PANDEMIA COVID-19 EN LA RECUPERACIÓN JUDICIAL**

Amanda Carrara Marcelino<sup>1</sup>  
Bárbara Simões Narciso<sup>2</sup>  
Bárbara Teixeira Pimentel<sup>3</sup>  
Igor de Sousa Figueiredo<sup>4</sup>  
Márcia Barroso Coelho<sup>5</sup>

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo verificar os efeitos da pandemia da COVID-19 sobre o Instituto de Recuperação Judicial. O estudo do tema é importante, porque a pandemia tem o condão não só de agravar a crise econômico-financeira dos devedores que já estavam em processo de reestruturação, como também o de levar empresas a realizarem o pedido. A hipótese é de que os agentes destinatários da norma são restritos, tendo em vista a necessária vinculação com a natureza empresária da atividade, afastando grande parte de atividades cuja relevância econômica é latente. E o método é o dedutivo, caminhando da pesquisa ao caso.

**Palavras-chaves:** COVID-19; Recuperação Judicial; Lei 11.101/2005; Pandemia; Empresa.

**Abstract:** This article aims to verify the effects of the COVID-19 pandemic on the Judicial Recovery Institute. The study of the subject is important because the pandemic has the capacity not only to aggravate the economic-financial crisis of debtors who were already in the process of restructuring, but also to lead companies to make the request. The hypothesis is that the agents to whom the norm is addressed are restricted, in view of the necessary link with the entrepreneurial nature of the activity, ruling out a large part of activities whose economic relevance is latent. And the method is the deductive one, starting from research to the case.

**Keywords:** COVID-19; Judicial Recovery; Law 11.101/2005; Pandemic; Enterprise.

**Resumen:** Este artículo tiene como objetivo verificar los efectos de la pandemia COVID-19 en el Instituto de Recuperación Judicial. El estudio del tema es importante, porque la pandemia tiene el poder no sólo de agravar la crisis económica y financiera de los deudores que ya estaban en proceso de

---

<sup>1</sup> Graduanda na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). E-mail: carraramanda@gmail.com

<sup>2</sup> Graduanda na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). E-mail: barbaras.narciso@gmail.com

<sup>3</sup> Graduanda na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). E-mail: teixeirabarbara@live.com

<sup>4</sup> Graduando na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). E-mail: igor.jf.mg@gmail.com

<sup>5</sup> Graduanda na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). E-mail: MARCIADRI10@gmail.com

reestructuración, sino también de llevar a las empresas a hacer la solicitud. La hipótesis es que los agentes que reciben la norma están restringidos, en vista de la edad de vinculación necesaria con la naturaleza empresarial de la actividad, alejándose de la mayoría de las actividades cuya relevancia económica está latente. Y el método es deductivo, caminando de la investigación a la caso.

**Palabras clave:** COVID-19; Recuperação Judicial; Ley 11.101/2005; Pandemia; Empresa.

## 1 Introdução

A pandemia da COVID-19, maior crise global enfrentada desde a Segunda Guerra Mundial (ONU, 2020), gerou uma contração do PIB global em 5,2% desde o início de 2020, conforme o Banco Mundial (2020), além disso, o Fundo Monetário Internacional (FMI) estima uma retração no PIB brasileiro em 5,8% no ano de 2020. Isso impõe o desafio de mitigar os impactos decorrentes de tal crise nos instrumentos disponíveis para as empresas insolventes e, dentre eles, o Instituto da Recuperação Judicial. Este pode ser compreendido como conjunto de atos que visam a superação da crise de empresas viáveis, nos termos do artigo 47 da Lei nº 11.105/2005 (TOMAZETTE, 2017, p. 88).

O estudo acerca dos possíveis impactos da pandemia no cenário brasileiro é necessário, tendo em vista a possibilidade de aumento no número de ações de recuperação judicial. Isso porque as restrições impostas e os impactos econômicos decorrentes da pandemia têm o condão de gerar reflexos não só na reestruturação das dívidas pelas empresas, demonstrando potencial de agravamento da crise econômico-financeira dos devedores em processo de reestruturação, como também o de levar empresas a requererem a recuperação, em virtude da diminuição no fluxo de caixa (PAULA; ANDRADE, 2020, p. 1).

Utiliza-se como marco teórico do presente trabalho, em relação à análise do diploma normativo, as ideias desenvolvidas por Márcio Souza Guimarães (2017), uma vez que o autor aborda como a teoria acolhida pelo legislador é incapaz de abarcar singularidades presentes no contexto socioeconômico brasileiro, situação que se torna evidente com a atual pandemia. Em relação ao contexto gerado pelos reflexos da Covid-19, utilizam-se as ideias desenvolvidas por Scalzilli; Spinelli e Tellechea (2020), que abordam a tendência jurisprudencial de aplicar o acesso à Recuperação Judicial a outros atores econômicos considerados “não empresários”, medida que carece de iniciativas do Poder Legislativo que, a partir de critérios específicos e delimitados, determinem as alterações necessárias para suprir a deficiência atual (SCALZILLI, SPINELLI E TELLECHEA, 2020, p. 68)<sup>6</sup>.

Além da revisão bibliográfica a respeito do tema, o método utilizado é o dedutivo, que caminha da pesquisa ao caso, verificando hipóteses elaboradas a partir de um método teórico preestabelecido (CAPPI, 2017, p. 396). O objeto de estudo, com a utilização desse método,

---

<sup>6</sup> A insuficiência da Lei em comento começou a ser evidenciada a partir da portaria nº 467/16, reflexo da crise experimentada pelo país entre 2014 e 2016 e da resposta que o diploma falimentar e recuperacional dava em relação ao tema, demonstrando, de maneira mais clara, a necessidade de reforma.

consiste no status de afirmação provisória que será testado em um contexto diferente do que o gerou (MACHADO, 2017, p. 362).

Nesse sentido, a pergunta-problema desta perquirição é: os mecanismos presentes na Lei 11.101/2005 são capazes de atenuar os efeitos da crise no que se refere ao Instituto da Recuperação Judicial? A hipótese é de que, apesar de consistir mecanismo essencial para a manutenção da atividade empresarial, os agentes destinatários da norma são restritos, tendo em vista a necessária vinculação com a natureza empresária da atividade. Ou seja, o fato de a Lei apenas destinar o instituto aos agentes econômicos empresariais, critério jurídico e objetivo, afasta grande parte de atividades cuja relevância econômica é latente<sup>7</sup>, impedindo que o instrumento seja capaz de atenuar os efeitos da crise, por ausência de efetividade e adequação.

O trabalho se divide em cinco partes. A primeira é a presente introdução, cujo objetivo é estabelecer as linhas gerais da pesquisa. A segunda se destina a contrapor o Instituto em tela na Lei e na prática. A terceira, por sua vez, tece comentários a respeito do rol de agentes econômicos empresariais. A quarta demonstra a necessidade de reforma da Lei 11.101/2005 e a última se destina à conclusão.

## **2 O instituto da recuperação judicial: teoria e prática na atualidade**

### **2.1 O instituto da recuperação judicial na Lei nº 11.101/2005**

O Instituto da Recuperação Judicial, previsto na Lei nº 11.101/05, possui como principal característica o incentivo à negociação entre devedor e credores, criando instrumentos de coordenação entre esses interesses. A Lei cria dispositivos capazes de estimular a negociação, promovendo equilíbrio entre os objetivos das partes envolvidas em direção à preservação da empresa e sua função social<sup>8</sup>. Por isso, constitui marco para aperfeiçoamento institucional das empresas consoante as melhores práticas adotadas internacionalmente, estimulando o investimento, o crédito e o emprego no Brasil (LISBOA, 2005, p. 21)<sup>9</sup>.

Um dos exemplos desses mecanismos é a Assembleia Geral de Credores, fórum para

---

<sup>7</sup> “Conforme dispõe o art. 2º da LRF, alguns empresários ou sociedades empresárias “não se legitimam a postular recuperação judicial, nem se submetem à falência”, já que as “normas concursais contidas na LRF não são aplicáveis à empresa pública e à sociedade de economia mista, e a instituição financeira pública ou privada, cooperativa de crédito, consórcio, entidade de previdência complementar, sociedade operadora de plano de assistência à saúde, sociedade seguradora, sociedade de capitalização e outras entidades legalmente equiparadas às anteriores” (AYOUB; CAVALLI, 2013, p. 43).”

<sup>8</sup> A função social é a preocupação de que os direitos subjetivos possam ser instrumentos de construção de uma sociedade mais justa, se apresentando como expressão última do compromisso da atividade empresarial com a dignidade da pessoa humana, “inclusive para o fim de ressaltar os deveres que resultam para a empresa (FRAZÃO, 2009, p. 23)”.

<sup>9</sup> Os requisitos para o deferimento da Recuperação Judicial estão definidos nos arts. 47 e 48 da Lei. Apenas com o cumprimento dos requisitos específicos é que a recuperação pode ser requerida. Uma vez deferido o processamento da recuperação, o juiz nomeará administrador judicial, a fim de que ele fiscalize a gestão do patrimônio do devedor e auxilie a condução do processo pelo magistrado. O administrador deve respeitar os interesses explícitos no contrato ou estatuto para o alcance do objeto social, baseando-se no dever de lealdade à superior relevância da sociedade em detrimento de seu interesse particular (REIS, 2011, p. 7).

discussão dos interesses dos credores que pode ser composta por três classes: trabalhadores, credores com direitos de garantia real ou privilégios especiais e credores quirografários ou com privilégios gerais (LISBOA, 2005, p. 19). Nesse sentido existe, ainda, a possibilidade de criação do Comitê de Credores, formado por representantes de cada uma das três classes supracitadas, cuja função é fiscalizar a administração do devedor durante o processo, garantindo transparência dos procedimentos e evitando fraudes (LISBOA, 2005, p. 20).

Ademais, a Lei define no art. 53 a apresentação, pelo devedor, de um plano de recuperação judicial que representa a proposta inicial de acordo a ser firmado com os credores (TOMAZETTE, 2017, p. 280). Nesse, todos os credores têm a oportunidade de se manifestar rejeitando ou aceitando o plano; não havendo objeção, esse é mantido de forma tácita, havendo, a Assembleia de Credores será responsável pela aprovação - ou não - do plano<sup>1011</sup>. Verifica-se, pois, de forma geral, que a Lei visa fornecer um amplo conjunto de instrumentos econômicos à Recuperação Judicial para possibilitar a reestruturação da empresa e a preservação de empregos (LISBOA, 2005, p. 17), porém, como se verá adiante, faz-se necessária análise empírica do Instituto da Recuperação Judicial frente à atual crise econômica advinda da pandemia do COVID-19.

## **2.2 A pandemia do COVID-19 e os requerimentos de recuperação judicial:**

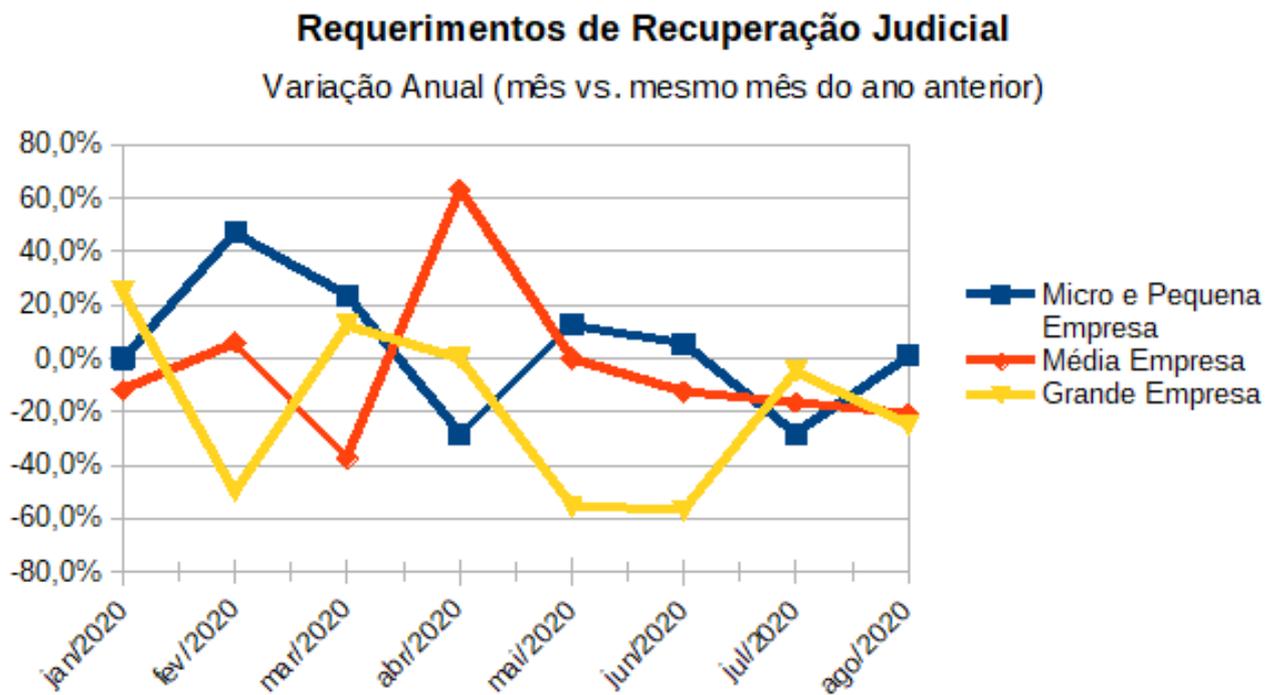
Feitas as considerações acerca da Recuperação Judicial na Lei 11.101/05, cabe analisar, ainda que superficialmente, o cenário atual atinente ao instituto. Consoante o Indicador de Falências e Recuperação Judicial, mantido pela Serasa Experian (2020), vislumbra-se que os pedidos de Recuperação Judicial realizados pelas grandes empresas diminuíram exponencialmente; quando analisada a variação acumulada entre os meses de janeiro e agosto, observa-se uma diminuição nos requerimentos em 28,5% em relação ao mesmo período do ano anterior.

---

<sup>10</sup> Em linhas gerais, se a assembleia não aprovar o plano, a Lei determina que o juiz de ofício decrete falência do devedor, conforme art. 56, parágrafo 4º. Porém, se o plano é aprovado, possibilita-se o acordo entre credor e devedor e a homologação judicial representa a novação das dívidas nas condições de prazo e juros estabelecidos no plano (LISBOA, 2005, p. 20).

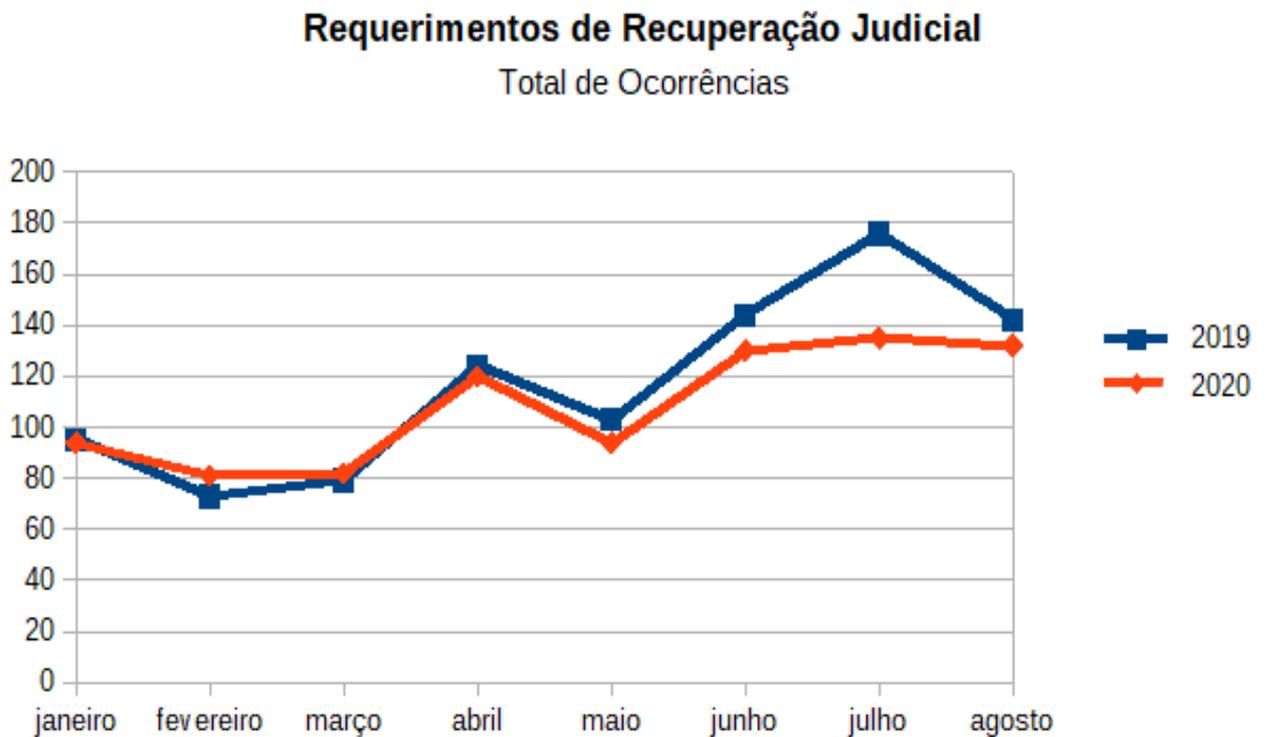
<sup>11</sup> É possível destacar, ainda, a existência de diversos mecanismos que concretizam a capacidade da empresa de se reorganizar, tais como a previsão de que novos financiamentos e empréstimos concedidos à firma durante a recuperação, devem receber tratamento privilegiado caso haja falência e; a vedação de venda ou retirada do estabelecimento do devedor de bens de capital arrendados ou alienados fiduciariamente e que sejam essenciais à sua atividade durante o *stay period* (LISBOA, 2005, p. 21).

**Figura 1**– Requerimentos de Recuperação Judicial entre janeiro e agosto de 2020.



Fonte: Indicador de Falências e Recuperação Judicial mantido pela Serasa Experian (2020).

**Figura 2**– Requerimentos de Recuperação Judicial em 2019 e 2020.



Fonte: Indicador de Falências e Recuperação Judicial mantido pela Serasa Experian (2020).

As grandes empresas apresentaram maior retração nos requerimentos de Recuperação Judicial em comparação às micro, pequenas e médias empresas. Os pedidos realizados por micro, pequenas e médias empresas, na comparação com o mesmo período de 2019, recuaram 2,6% e 3,9%, respectivamente. Nas micro e pequenas empresas houve queda de 573 para 558 pedidos. Já as empresas médias retraíram os pedidos de 205 para 197, ao observar o período supramencionado. No entanto, no período compreendido entre os meses de março e junho, verifica-se aumento significativo de tais solicitações em relação a micro, pequenas e médias empresas.

Nos meses de março, maio e junho as pequenas e micro empresas aumentaram os requerimentos em, respectivamente, 23,4%, 12,5% e 5,4%. Já as médias empresas expandiram as solicitações em 63% no mês de abril, quando comparado ao mesmo período do ano anterior. Segundo os resultados apresentados na pesquisa analisada, há uma tendência de declínio nos pedidos de Recuperação Judicial em relação às variações acumuladas em comparação aos anos antecedentes: ocorreu uma retração total de 7,3% nos requerimentos de recuperação judicial, quando comparado o período de janeiro a agosto de 2019.

Não obstante tal constatação, na análise dos dados por setor, vislumbra-se queda nos pedidos de recuperação judicial em todos os segmentos, com exceção do comércio e da indústria, cujos requerimentos aumentaram, no mês de agosto, em 29,2 % e 9,5%, respectivamente. Posto isto, no que tange à queda no índice em relação aos grandes empreendimentos, levanta-se algumas hipóteses, quais sejam, (i) as empresas de maior porte, por possuírem maior capital, não sofreram severamente os impactos econômicos ocasionados pelo novo coronavírus e estão se recuperando de maneira mais célere, ou ainda (ii) a negociação entre credores e devedores, através de instrumentos extrajudiciais, está sendo amplamente utilizada<sup>12</sup>.

Nessa toada, a partir de análise preliminar, verifica-se que os principais impactos da pandemia do COVID-19 incidiram sobre micro e pequenos empresários - principalmente do setor comercial, como consequência das restrições ao comércio e do isolamento social estabelecido na maioria dos Estados do país. Em contrapartida, em exame dos dados desse mesmo segmento, observa-se uma projeção de contração dos requerimentos de Recuperação Judicial na variação acumulada até o mês de agosto de 2020, em relação ao mesmo período do ano 2019. A partir do exposto, verifica-se que há uma discrepância entre o que era esperado - o aumento das solicitações em razão da instabilidade econômica - e o que é evidenciado pelos dados. Não obstante, nada impede que tal contexto se altere nos meses que seguem, uma vez

---

<sup>12</sup> Nesse sentido, vale mencionar a Resolução nº 71 do CNJ, a qual cria Centros de Solução de Conflitos e Cidadania - Cejusc Empresarial a fim de fomentar a resolução extrajudicial dos conflitos de natureza empresarial. Bem como, os Tribunais de Justiça Estaduais têm se orientado nessa perspectiva, como por exemplo, o TJPR implantou o Cejusc Recuperação Empresarial, o TJSP por meio do Provimento CG 11/2020 criou um projeto de mediação pré-processual para disputas empresariais e o TJRJ pelo Ato Normativo 17/2020 implementou o Regime Especial de Tratamento de Conflitos Relativos à Recuperação Empresarial e Falência (RER).

que os efeitos da pandemia do COVID-19 possuem tendência ao diferimento no tempo. Ademais, urge recordar que os agentes excluídos pela Lei 11.101/2005, ao se depararem com a crise econômica, a suportaram sem qualquer socorro, o que também pode gerar uma falsa percepção de controle econômico.

### **3 Os efeitos da pandemia sobre as deficiências da Lei nº 11.101/2005: o caso das atividades econômicas excluídas pelo art. 1º do diploma legal**

Não é difícil cogitar que uma das razões para o número de pedidos de Recuperação Judicial não alcançar valores absolutamente altos - como se esperava no início do período pandêmico -, decorre do fato de a legislação brasileira, ao contrário do que se vê em outros países, estabelecer uma limitação para que somente os empresários e as sociedades empresárias (art. 1º da Lei 11.101/2005) utilizem-se de seus instrumentos.

O Código Civil de 2002, afastando-se da antiga Teoria dos Atos de Comércio, adotou a Teoria da Empresa, a fim de disciplinar este campo do saber. Desta forma, define no art. 966 que “considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços”. O parágrafo único deste dispositivo, por sua vez, exclui do conceito de empresário aqueles que exercem profissão intelectual, de cunho científico, literário ou artístico, excetuando as hipóteses em que o exercício da profissão consubstancia mero elemento de empresa.

Outrossim, também as Associações e as Cooperativas, seja pela ausência, *a priori*, do elemento econômico, seja pela determinação legal que as retiram o caráter empresário, estão fora do rol da Lei 11.101/2005. Do mesmo modo, estão excluídos os Produtores Rurais inscritos há menos de 2 anos na Junta Comercial.

Não obstante as razões que justificam tais exclusões, certo é que o legislador brasileiro não se ateve a certas singularidades do contexto socioeconômico do país, as quais tornaram-se evidentes com o advento da pandemia da COVID-19. Optou-se por um regramento limitado a certos sujeitos, deixando outros à mercê dos instrumentos liquidatários próprios ou mesmo da insolvência civil, sem o acesso aos instrumentos recuperatórios.

Com efeito, as necessárias medidas de contenção do Coronavírus atingiram diretamente a economia, sendo suficientes para gerar situações de crise em seus mais diversos setores. Assim, aqueles que estão abarcados pelos instrumentos da legislação recuperatória e falimentar encontram, em certa medida, o suporte de que necessitam para a manutenção das atividades desenvolvidas. Tal circunstância, contudo, não é suficiente para que se conclua que os agentes econômicos estão protegidos e que o sistema vigente é suficiente.

Existem instituições que, embora formalmente não sejam empresárias, exercem atividade predominantemente econômica, cujos resultados atingem toda a coletividade. Ademais, na realidade contemporânea, o intelecto alcança dimensões outras, as quais são

capazes de elevá-lo a lugar de singular importância econômica (GUIMARÃES, 2017, p. 10).

No entanto, ainda que esses empreendimentos funcionem como verdadeiros motores da economia brasileira encontram óbice à utilização dos mecanismos de superação da crise de que são vítimas. Suportam, dia após dia, os perniciosos efeitos da pandemia, sem que encontrem o socorro necessário para a continuidade dos impactos que geram no seio social.

Assim, o que se observa é que, apesar de o instituto da Recuperação Judicial fundamentar-se no princípio da continuidade da atividade e em sua função social, na prática, a Lei 11.101/2005 afugenta personagens elementares, deixando-os sem instrumentos efetivos ao soerguimento da atividade devolvida.

Verifica-se, em verdade, que a dicotomia entre sociedade civil e sociedade empresária, por exemplo, em muito já se mostra insuficiente à realidade socioeconômica do país (CAVALCANTI FILHO; CORREIA JÚNIOR, 2018, p. 253). Com os avanços tecnológicos e as mudanças significativas que esses geraram no cenário social, há uma infinidade de novas relações jurídicas. Essa diferenciação estanque, portanto, “não mais responde às necessidades oriundas desses recentes fenômenos de forma adequada e compatível com a realidade subjacente (CAVALCANTI FILHO; CORREIA JÚNIOR, 2018, p. 253).”

Logo, é indubitável que a dinâmica atual já não se limita à distinção meramente formal entre “agentes empresários” e “agentes não empresários”, porquanto estes últimos, por vezes, são responsáveis pelo desenvolvimento de atividades que estão em plena harmonia com o art. 966 da codificação privada, atuando em sintonia com a competitividade do mercado. Conquanto sejam formalmente não empresários, desenvolvem atividades profissionais, organizadas para a produção ou a circulação de bens ou serviços, constituindo-se em materialmente empresárias.

Com efeito, as circunstâncias a que os agentes econômicos foram expostos, em razão das nefastas consequências do surto da COVID-19, tornaram claras as insuficiências da legislação atual para o enfrentamento de situações de crise generalizada. As medidas de isolamento social, acompanhadas das diminuições de receita em grande parte da economia, levam o país a uma crise econômica sem precedentes, fazendo transparecer a necessidade de reformas legislativas aptas a garantir o acesso aos instrumentos recuperatórios e falimentares a todos aqueles que efetivamente exercem papel relevante para a economia pátria<sup>13</sup>.

Destarte, considerando-se o tríplice interesse transindividual, que visa a superação da crise econômico-financeira do devedor para permitir a manutenção da fonte de emprego de trabalhadores e dos interesses dos credores, as restrições impostas pela Lei poderiam violar os

---

<sup>13</sup> Nesse sentido, “metaforicamente falando, é como se tivessem ‘tirado a economia da tomada’ — e ninguém sabe quando e como ela vai religar. Em grande medida, o dinheiro deixou de circular. Quem possui recursos segura-os ao máximo; quem não os tem apenas avisa que não há como pagar. É algo sem precedentes, uma crise cujos impactos são ainda incalculáveis” (SCALZILLI; SPINELLI; TELLECHEA, 2020, p.29). Basta pensar, por exemplo, em associações educacionais, companhias de teatro, clubes de futebol e profissionais liberais, como engenheiros e arquitetos. Estes, dentre tantos outros, sentiram diretamente os efeitos da pandemia, pois tiveram que paralisar suas atividades sem que houvesse qualquer previsão para recompor o déficit suportado.

princípios constitucionais da livre concorrência e função social da empresa (GUIMARÃES, 2017, p. 22). Uma vez que os instrumentos recuperatórios visam a oportunizar a reorganização da atividade viável, a fim de garantir o seu prolongamento, não parece razoável que se exclua sujeitos de relevância exponencial, os quais enfrentam fortes tribulações financeiras, com risco iminente de chegar a condições insustentáveis de manutenção.

Nesse sentido, frente ao cenário de pandemia vivenciado, verifica-se uma tendência jurisprudencial à ampliação do acesso à Recuperação Judicial a outros atores econômicos considerados “não empresários”, como produtores rurais, ainda não inscritos na Junta Comercial por tempo suficiente, e associações (SCALZILLI, SPINELLI e TELLECHEA, 2020, P. 68). Essas medidas, todavia, para que constituam verdadeiros avanços, carecem de iniciativas do Poder Legislativo que, a partir de critérios específicos e delimitados, determinem as alterações necessárias para suprir a deficiência atual.

Ressalta-se, por oportuno, que não se advoga pela utilização do instituto da Recuperação Judicial indiscriminadamente por todos aqueles excluídos pela LREF. Entretanto, urge a análise detida das atividades semelhantes àquelas dos empresários e das sociedades empresárias, por preencherem os requisitos da codificação privada, a fim de lhes permitir, com fulcro na preservação da empresa e na função social a ela inerente, os benefícios da Lei nº 11.101/2005.

#### **4 A crise e a necessidade de adaptação da Lei nº 11.101/2005**

Nessa ordem de ideias, mostram-se necessários institutos jurídicos de recuperação de empresas eficientes e adequados ao impulsionamento do crescimento econômico, já que o Fundo Monetário Internacional (FMI) estima uma retração no PIB brasileiro em 5,8% no ano de 2020. À LREF, nesse contexto, cumpre o papel de regulamentar e permitir, por meio da Recuperação Judicial, a reestruturação e realocação de ativos dos agentes econômicos em crise, de forma a retomar a curva positiva de sua atividade econômica. Entrementes, conforme disposto em análise antecedente, embora a situação econômica nacional tenha se agravado, os dados evidenciam uma retração da utilização desse mecanismo inclusive por aqueles abrangidos pela Lei, ensejando a indagação acerca da adequação e eficiência dos instrumentos recuperatórios no contexto brasileiro.

Observa-se que o reflexo das medidas de contenção da pandemia da COVID-19 somente agravara as deficiências da LREF. Há, em verdade, apenas nova roupagem a problemas pré-existentes que hoje passam a demandar imediata solução (SCALZILLI; SPINELLI; TELLECHEA, 2020, p. 104). Pode-se mencionar dentre eles, a limitação do rol de agentes econômicos beneficiados; a não sujeição ao procedimento de todos os créditos, possibilitando o

*hold-up*<sup>14</sup> e; a ausência de regras específicas sobre os contratos em curso durante a Recuperação Judicial.

Com efeito, para a superação deste momento de crise generalizada, impera a necessária priorização dos princípios e das finalidades da Lei, em detrimento de seus dispositivos de caráter puramente jurídico, com ênfase na atividade em sua essência, bem como nas especificidades a ela inerente. A esse respeito, a própria natureza singular da crise gerada pelo novo coronavírus “demanda alterações pontuais, emergenciais e provisórias na Lei 11.101/05 (LREF), capazes de adaptar seus regimes jurídicos para lidar com a excepcionalidade dos desafios vindouros (SCALZILLI; SPINELLI; TELLECHEA, 2020, p. 24).”

Não se pode olvidar, por exemplo, que os trâmites burocráticos e o engessamento do procedimento, enquanto impeditivos ao requerimento da recuperação judicial, tornaram-se evidentes no contexto de pandemia. Por um lado, a crise sanitária impede o trânsito de pessoas e consequentemente de informações, por outro a legislação zela pela apresentação de certidões, planilhas e documentos que estão muito além do alcance rápido dos empreendedores que precisam do socorro imediato da lei. Tal situação, inclusive, distante de ser pontual na realidade brasileira, tornou-se objeto do Projeto de Lei nº 2373/2020<sup>15</sup> (BRASIL, 2020), que por meio de seu art. 5º, inciso IV dilata o prazo para a apresentação da documentação elencada pelos incisos II a IX do art. 51 da Lei 11.101/2005.

Nesse ínterim, sem palavra definitiva do legislativo, o Judiciário foi levado a proferir as primeiras decisões em meio à crise, optando-se por flexibilizar a aplicação dos dispositivos da LREF<sup>16</sup>. Foram realizadas medidas de preservação à viabilidade das empresas e ampliação das possibilidades da Recuperação Judicial<sup>17</sup>, havendo impedimento da suspensão de serviços essenciais como energia, água e internet de estabelecimentos mesmo diante de inadimplência; possibilidade de prorrogação do *stay period* e suspensão do cumprimento do próprio plano de recuperação judicial; liberação de valores e precatórios priorizando a liquidez além da realização virtual ou suspensão das assembleias de credores (SCALZILLI; SPINELLI; TELLECHEA, 2020, p. 43 - 63).

---

<sup>14</sup> (...) poder de impedir a alocação eficiente de ativos que pode ser utilizado para extrair prioridades distributivas” (CAVALLI, 2020, p. 4).

<sup>15</sup> Conforme aponta a justificativa do projeto “[s]e as reformas de médio e longo prazo devem buscar fortalecer a posição do credor no sistema de insolvência, as reformas emergenciais e provisórias deverão facilitar o acesso do devedor aos procedimentos de recuperação judicial e dificultar a convalidação de recuperações judiciais em falência.”

<sup>16</sup> O juízo da 6ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro aceitou o pedido de recuperação judicial da Universidade Cândido Mendes no processo n. 0031515-53.2020.8.19.0000. No processo n. 0802252-11.2020.8.10.0026, o juiz de Direito da 2ª Vara de Balsas/MA aprovou o pedido de recuperação judicial do Grupo Maldane (produtores rurais).

<sup>17</sup> Cite-se o caso de uma empresa de pescados, dependente de câmaras frias e frigoríficos, que teria sua energia cortada devido a inadimplência, algo que não foi permitido tendo em vista que a inviabilizaria por definitivo. TJSC, 1ª Vara da Comarca de Balneário Piçarras, processo 5002102-19.2020.8.24.0048, julgador Dr. Iolmar, j. 14/04/2020; Neste caso houve a liberação de depósitos recursais trabalhistas sob o pretexto de reforçar a liquidez da empresa TJSP, 1ª Vara de Falências e Recuperações Judicial, processo 1084733-43.2018.8.26.0100, julgador Dr. Paulo Furtado de Oliveira Filho, j. 16/04/2020.

Verifica-se, portanto, que os mecanismos da recuperação judicial merecem pontuais reformas, a fim de concretizar efetivamente as suas premissas. Embora louváveis as inovações jurisprudenciais diante da crise, não parece razoável que os Tribunais mantenham as suas decisões no caráter da excepcionalidade, sendo necessário que o arcabouço normativo da LREF se torne mais dinâmico e mais adequado à realidade brasileira. Com efeito, não se pretende a defesa da alteração da legislação vigente a todo e qualquer modo, mas uma necessária análise dos aspectos que obstam à sua utilização, a fim de garantir mecanismos mais céleres, eficazes e de fácil acesso. Somente a partir de uma reestruturação ordenada e racional, poder-se-á promover a diminuição dos problemas que se evidenciaram neste contexto de crise generalizada e, sobretudo, garantir a preservação das atividades econômicas viáveis.

## **5 Considerações finais**

O presente trabalho buscou compreender se os mecanismos presentes na Lei nº 11.101/2005 são capazes de atenuar os efeitos da crise da COVID-19 em relação ao instituto da recuperação judicial. Nesse sentido, a hipótese imaginada se consubstancia na ideia de que, apesar de constituir mecanismo essencial para a manutenção da atividade empresarial, os agentes a quem se destina a referida norma são restritos, em razão da necessária vinculação com a natureza empresária da atividade.

A garantia da preservação de atividades econômicas viáveis, traduzida por meio do princípio da preservação da empresa - objetivo primordial da Lei quando se refere aos mecanismos de Recuperação Judicial - é restrita em virtude do critério jurídico e objetivo trazido pelo art. 966 do CC/2002. A Lei, abarcando a ultrapassada Teoria da Empresa e destinando o Instituto da Recuperação Judicial apenas aos agentes econômicos empresariais, afasta grande parte de atividades econômicas que, embora sejam formalmente não empresárias, desenvolvem atividades profissionais, organizadas para a produção ou a circulação de bens ou serviços, constituindo-se materialmente empresárias.

O condão de tal medida é tornar o diploma ineficiente, em grande medida, para reduzir os efeitos da pandemia da COVID-19, gerando reflexos negativos no que tange ao socorro às empresas viáveis que passam por crises. Assim, embora a jurisprudência tenha alargado a possibilidade de acesso ao regime recuperacional a alguns agentes econômicos não empresariais, tal medida, para se pretender efetiva, deve partir de um esforço legislativo de aprimoramento e adequação da Lei.

Com isso, verifica-se possibilidade de confirmação da hipótese estabelecida anteriormente, observando-se que, embora pautada no princípio da continuidade da atividade e em sua função social, na prática, a Lei nº 11.101/2005 deixa personagens elementares sem instrumentos efetivos ao soerguimento da atividade devolvida, tal como leciona Márcio Souza Guimarães (2017). Portanto, pode ser interessante a revisão do rol elencado na norma de

recuperação e falência para que mais sujeitos possam ser abarcados e, assim, se beneficiem diretamente das inovações trazidas por ela.

## Referências

ANDRADE, Guilherme; PAULA, Eduardo. Covid-19 e recuperação judicial: impactos e medidas de mitigação. **Migalhas**, 06/05/2020. Disponível em:

<https://migalhas.uol.com.br/depeso/326139/covid-19-e-recuperacao-judicial--impactos-e-medidas-de-mitigacao>. Acesso em: 2, nov. 2020.

AYOUB, Luiz Roberto; CAVALLI, Cássio. **A construção jurisprudencial da recuperação judicial de empresas**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2013. Disponível em:

[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1759293/mod\\_resource/content/1/FGV.%20A%20Construcao%20Jurisprudencial%20Da%20Recup%20-%20Luiz%20Roberto%20Ayoub.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1759293/mod_resource/content/1/FGV.%20A%20Construcao%20Jurisprudencial%20Da%20Recup%20-%20Luiz%20Roberto%20Ayoub.pdf). Acesso em: 2, nov. 2020.

BRASIL. Congresso. Senado. **Projeto de Lei nº 2373, de 2020**. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141807>. Acesso em: 02 nov. 2020.

CAVALLI, Cássio. **A Tragédia da Reforma da Lei de Recuperação de Empresas no Brasil**. Núcleo de Direito, Economia e Governança FGV, 2020. Disponível em:

[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3688988](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3688988). Acesso em: 2, nov. 2020.

CAVALCANTI FILHO, Vagner Paes. CORREIA JÚNIOR, José Barros. Recuperação Judicial de Cooperativas: interpretação da Lei 11.101/2005. **Revista Direito e Desenvolvimento**, v. 9, n. 1, 2018. Disponível em: <https://app.vlex.com/>. Acesso em: 2, nov. 2020.

FRAZÃO, Ana. **Função social da empresa**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Comercial. Fábio Ulhoa Coelho, Marcus Elidius Michelli de Almeida (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/222/edicao-1/funcao-social-da-empresa>

GUIMARÃES, Márcio. **A ultrapassada teoria da empresa e o direito das empresas em dificuldades**. Temas do Direito da Insolvência - Estudos em homenagem ao professor Manoel Justino Bezerra Filho. Ed. IASP, 2017.

Indicadores Econômicos. Serasa Experience. Disponível em:

<https://www.serasaexperian.com.br/amplie-seus-conhecimentos/indicadores-economicos>. Acesso em: 27 de out. de 2020.

LISBOA, Marcos, *et al.*; PAIVA, Luís (coord.). A racionalidade econômica da nova lei de falências e recuperação de empresas, in: **Direito Falimentar e a nova lei de falências e recuperação de empresas**. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2005.

MACHADO, Máira Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, p. 428, 2017.

ONU diz que pandemia de coronavírus é pior crise global desde a Segunda Guerra. **Nsc Total Online**. 01/04/2020. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/noticias/onu-diz-que-pandemia-de-coronavirus-e-pior-crise-global-desde-a-segunda-guerra>. Acesso em 07/04/2021.

REIS, Juliana. **Deepening Insolvency**: a obrigatoriedade do pedido de autofalência. Artigo Científico apresentado à Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, como exigência para obtenção do título de Pós-Graduação. Escola de Magistratura do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011.

SCALZILLI, João Pedro; SPINELLI, Luis Felipe; TELLECHEA, Rodrigo. **Pandemia, Crise Econômica e Lei de Insolvência**. Porto Alegre: Buqui, 2020.

TOMAZETTE, Marlon. **Curso de Direito Empresarial: Falência e Recuperação de Empresas**. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2017.

The Global Economic Outlook During the COVID-19 Pandemic: A Changed World. **World Bank**. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/06/08/the-global-economic-outlook-during-the-covid-19-pandemic-a-changed-world>. Acesso em: 16 out. 2020.

World Economic Outlook. **A Long and Difficult Ascent**. International Monetary Fund. October 2020. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>. Acesso em: 16 out. 2020.

Artigo submetido em: 2021-03-12

Artigo reapresentado em: 2021-04-19

Artigo aceito em: 2021-05-12



## ENTRE O SILÊNCIO E A MENTIRA: LIMITES DA AUTODEFESA FRENTE AO DIREITO A NÃO SE AUTOINCRIMINAR

## BETWEEN SILENCE AND LIE: LIMITS OF SELF-DEFENSE IN FRONT OF THE RIGHT NOT TO SELF-INCRIMINATE

## ENTRE EL SILENCIO Y LA MENTIRA: LÍMITES DE LA AUTO DEFENSA FRENTE AL DERECHO A NO AUTO-INCRIMINARSE

Daniel Reis Alves dos Santos<sup>1</sup>

**Resumo:** Permanecer calado é direito fundamental e, como consectário lógico, também o é o de não ser obrigado a declarar sua culpa nem que contra si tenha de depor. Verificar-se-á, destarte, se ao interrogado existe um direito público subjetivo de mentir ou se, ao falsear as informações prestadas, estaria extrapolando seu direito constitucional de autodefesa. Para tanto, será utilizada a metodologia dialética de abordagem e a análise bibliográfica e jurisprudencial como técnica de pesquisa. O problema enfrentado correlaciona-se eminentemente na expressão, exteriorização da linguagem. Infere-se que a uma pessoa não assiste o direito de mentir perante a autoridade judicial ou policial, porquanto estará ela sujeita a sanções tipificadas como crimes (falsa identidade, denúncia caluniosa ou autoacusação falsa, *verbi gratia*).

**Palavra-chave:** Direito fundamental; Mentir; Linguagem; Crimes; Falsa identidade.

**Abstract:** To remain silent is a fundamental right and, as a logical consortary, so too is not to be obliged to declare your guilt even if you have to testify against yourself. It will be verified, therefore, if the interrogated person has a subjective public right to lie or if, by falsifying the information provided, he would be extrapolating his constitutional right of self-defense. For this, the dialectical approach methodology and bibliographic and jurisprudential analysis will be used as a research technique. The problem faced is eminently correlated in the expression, externalization, of language. It is inferred that a person does not have the right to lie before the judicial or police authority, as she will be subject to sanctions typified as crimes (false identity, slanderous denunciation or false self-accusation, *verbi gratia*).

**Keywords:** Fundamental right; To lie; Language; Crimes; False identity.

**Resumen:** Guardar silencio es un derecho fundamental y, como consectario lógico, tampoco está obligado a declarar su culpabilidad o testificar contra ti mismo. Se comprobará, por tanto, si el interrogado tiene un derecho público subjetivo a mentir o si, al falsear la información aportada, estaría extrapolando su derecho constitucional de legítima defensa. Para ello, se utilizará como técnica de investigación la metodología de aproximación dialéctica y el análisis bibliográfico y jurisprudencial. El problema enfrentado está eminentemente correlacionado en la expresión, exteriorización, del lenguaje. Se infiere que una persona no tiene derecho a mentir ante la autoridad judicial o policial, ya que estará sujeta a sanciones tipificadas como delitos (identidad falsa, denuncia calumniosa o falsa autoacusación, *verbi gratia*).

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito (Centro Universitário FG - UniFG) com Bolsa CAPES, Especialista em Direito Civil e Processual Civil (Instituto Elpidio Donizetti), Especialista em Direito Público (Centro de Estudos Jurídicos de Salvador), Bacharel em Direito (Faculdade da Cidade do Salvador). Egresso dos seguintes grupos de pesquisa: Democracia, processo e efetividade do Direito e Centro de Estudos sobre Acesso à Justiça (CAJU). De mais a mais, atua como Advogado, Conciliador no Poder Judiciário do Estado da Bahia (PJBA) e Professor da Educação Profissional vinculado à Secretaria Estadual de Educação da Bahia. E-mail: danielreisalves@hotmail.com ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-2465-8355>

*gratia*).

**Palabras clave:** Derecho fundamental; Mentir; Lenguaje; Delitos; Identidad falsa.

## **1 Introdução**

A República Federativa do Brasil confere ao acusado criminal alguns direitos petrificados a nível fundamental dentre os quais o de ampla defesa, o de permanecer calado e o de não ser considerado culpado antes que a sentença penal condenatória seja passada em julgado. A dúvida e a proposta de análise da presente pesquisa relacionam-se frontalmente com o suposto e sofismável direito que o interrogado, no exercício da ampla defesa, ostenta de mentir em juízo sem que isto lhe acarrete prejuízos processuais.

Neste contexto, indaga-se: Em que medida a mentira narrada pelo acusado, em seu interrogatório, pode desenvolver negativas consequências processuais e ou materiais a ele?

A doutrina especializada e a jurisprudência pátria já dissertaram (e ainda analisam) acerca do tema. Autores como Cesare Beccaria, Nicola Framarino dei Malatesta, Eugênio Pacelli e André Luiz Nicolitt (e outros) trata[ra]m desta discussão, tamanha sua relevância.

Ao presente problema, poder-se-ia mencionar que nenhuma consequência haveria ao interrogado, haja vista estar na esfera de sua ampla defesa; ou que, havendo subsunção do fato à norma, incorreria em conduta delituosa; ou, ademais, que poderia o magistrado, provada a inverdade das alegações, fixar a pena inicial do acusado acima do mínimo estabelecido pela legislação.

A pesquisa propõe analisar os limites do exercício do direito de o acusado defender-se amplamente. Para tanto, necessário será confrontar o direito de permanecer calado com o suposto direito de mentir; verificar as convergências e divergências doutrinárias e jurisprudenciais acerca das consequências materiais e ou processuais da mentira; e, por derradeiro, identificar possíveis soluções judiciais para o caso de relatos mentirosos do interrogado.

## **2 Direito de permanecer calado: corolário da garantia constitucional da defesa ampla**

O silêncio do acusado, muito embora não possua relevância negativa a uma possível condenação criminal no pátrio ordenamento jurídico, pode não refletir necessariamente seu interesse em omitir uma verdade que lhe seja desfavorável (MALATESTA, 1927, p. 268). É possível que a conduta de o acusado, inocente, manter-se silente dê-se pelo que Malatesta (1927, p. 269 e 270) denomina de “trepidação do seu [referindo-se ao acusado] espírito” manifestada em razão de sentir-se “fraco em face de uma acusação formidável” frente a qual vê sua defesa inservível, emudecendo-se “devido ao espanto” ou “à cólera”, posto que passa a enxergar “um perigo desconhecido em toda a palavra sua”; ou, ainda, que se mantenha calado por nobreza, para não expor outrem, por “despreza[r] a sua salvação, para evitar a condenação”,

ou o opróbrio, de alguém por quem nutra algum sentimento de consideração.

O direito do acusado de permanecer em silêncio durante seu interrogatório, e deste silêncio não herdar prejuízos à sua defesa técnica, é uma das maneiras de exercer a ampla defesa. Da explicação de Bahia (2017, p. 194) infere-se que o direito ao silêncio é harmônico com a ampla defesa.

## 2.1 Breves comentários sobre a ampla defesa

A ampla defesa é uma garantia constitucional prevista no art. 5º, LV, da Constituição da República (CR) de 1988. A CR/1988 foi editada e promulgada após um período histórico de restrições e desrespeitos diversos a direitos mínimos do povo do Brasil. Dentre tantas restrições, autoritárias e diametralmente adversas à democracia, cite-se, *verbi gratia*, a inexistência de liberdade à imprensa, ou de manifestações artísticas, ou até mesmo a participação política por meio de partidos políticos.

Bem verdade, o pluripartidarismo existia, mas de forma ilegal; sua legalização e o consequente reconhecimento de alguns partidos políticos ilegais existentes deu-se ainda no período pré-democrático, durante o governo do então Presidente da República José Sarney (LENZA, 2009, p. 77 e 78).

A Ditadura Militar do Brasil, por meio do Ato Complementar (AC) nº 38, de 13/12/1968, fechou o Congresso Nacional, extirpando, do sentimento nacional, qualquer vestígio que outrora simbolizara a representatividade do povo brasileiro em sua política e governo.

O Ato Institucional (AI) nº 5, que também data de 13/12/1968 – revogado quase 10 anos depois, pela Emenda Constitucional (EC) nº 11, de 17/10/1978 –, que careceu de legitimidade política e jurídica, sendo que tal legitimidade pode-se afirmar, foi imposta pela força militarizada, armada, pela selvageria, sobrepôs o Presidente da República (Poder Executivo) ao Poder Legislativo (da União Federal, dos Estados e dos Municípios), limitou diversos direitos e garantias fundamentais e concedeu outros poderes despóticos ao chefe do Executivo Federal como confiscar bens, cassar mandatos eletivos, suspender direitos políticos, não conceder *habeas corpus* (HC) a certos tipos de crimes etc. (LENZA, 2009, p. 73).

Estas limitações, mormente na seara das liberdades públicas – dentre elas o direito de locomover-se livremente, a garantia do devido processo legal e do HC, a instabilidade dos mandatos eletivos, a suspensão de garantias dos membros do Poder Judiciário, por exemplo –, nada mais natural que crescesse na população de modo geral um sentimento de insegurança social e jurídica. Isto, mais tarde, cominaria na edição de uma Constituição que, talvez em demasia, ou não, limitasse e balizasse o poder punitivo do Estado de tal modo que ao acusado seria garantido o exercício de uma defesa ampla e que fosse, em seu benefício, presumida sua inocência.

A limitação do poder punitivo do Estado, como previsto no próprio texto constitucional, invade a seara administrativa. No Direito Administrativo, especificamente, a garantia da ampla defesa é direcionada à autoexecutoriedade inerente à função administrativa estatal. Neste caminho, consoante os dizeres de Carvalho Filho (2017, p. 111), tal garantia constitucional restringe, e não suprime, a “autoexecutoriedade dos atos da Administração [...], estabelece alguns limites ao princípio de executoriedade, impedindo uma atuação exclusiva do administrador”.

Destarte, o direito à ampla defesa traduz-se em defesa técnica (assistência de advogado ou defensor público) e autodefesa. Este, por sua hora, divide-se nos direitos de audiência e de presença ou participação (LENZA, 2009, p. 714).

Em que pese o entendimento alhures acerca da defesa técnica ser um elemento para concretização da ampla defesa, o Supremo Tribunal Federal (STF) publicou um enunciado sumular com caráter vinculante em sentido oposto, isto é, segundo o qual “A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição” (Súmula Vinculante nº 5).

Em 21/3/2011, iniciou-se um procedimento, com diversas modificações para cancelar a Súmula Vinculante (SV) nº 5, impulsionado pela Ordem dos Advogados do Brasil. Trata-se da Proposta de Súmula Vinculante (PSV) nº 58. Esta PSV, em apertada votação, foi rejeitada pelo STF, o qual, por meio dos seus Ministros Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes, Rosa Weber, Luís Roberto Barroso, Dias Toffoli e Teori Zavascki, manteve em plena vigência a SV nº 5. Vencidos os Ministros Marco Aurélio, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Edson Fachin e o decano Celso de Mello (Informativo nº 849 do STF).

## **2.2 Disposições acerca do direito de manter-se calado**

O direito ao silêncio, corolário do exercício da ampla defesa do acusado, deve ser interpretado à luz da Constituição da República, ou seja, ao acusado não pode pesar prejuízos processuais e ou materiais em razão de agarrar-se a tal direito. Deve-se, entretanto, acrescentar, cautelosamente, que, ao lado do direito propriamente dito de permanecer calado, existe e deve ser observado o direito de ser informado acerca da existência e da possibilidade de seu uso.

Seguindo este raciocínio, Bahia (2017, p. 194) informa que “o preso tem direito fundamental a ser informado de que possui tal direito [de permanecer calado] e a ausência do aviso poderá gerar também a nulidade”.

“O direito de permanecer calado”, na lição de Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2017, p. 905), reflete “a proeminência constitucional do direito de liberdade do acusado em face da pretensão punitiva do Estado” (grifo original), sendo certo que o seu desrespeito será atacado pela via do *HC* (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p. 945).

Malatesta reflete que a imputação da pena a um autor de determinado delito passa

necessariamente pela verificação de uma verdade sem a qual é ao juiz impossível aplicar a punição legal, ainda que em seu consciente esteja convicto, por outro meio que não pela averiguação probatória, da autoria e materialidade criminosas. Neste sentir, do delinquente esperam-se as seguintes condutas para impedir que ao julgador chegue a “verdade”: “ou diz o contrário da verdade, ou calca a verdade; mentira ou silêncio, falsidade propriamente dita, ou reticência” (MALATESTA, 1927, p. 268).

A verdade, no processo, todavia, jamais será absoluta, posto que o fato a que ela supostamente corresponde já se exauriu no tempo e é irrepetível. Destarte, pela verificação probatória, poder-se-á chegar a uma conclusão juridicamente acatável.

Ferrajoli (2002, p. 38) analisa a verdade sob dois enfoques: a verdade material, que é uma verdade jurídica almejada no modelo de direito penal substancialista; e a verdade processual, esta que é uma verdade jurídica buscada no modelo de direito penal formalista.

Por sua vez, a verdade processual pode ser fática – quando se atenta a uma “verdade *histórica*, relativa a proposições que falam de fatos passados” (destaque original), inacessíveis “à experiência” – ou jurídica – reflète, neste ínterim, uma verdade “classificatória, ao referir-se à classificação ou qualificação dos fatos históricos comprovados conforme as categoriais subministradas pelo léxico jurídico e elaboradas mediante a interpretação da linguagem legal” (FERRAJOLI, 2002, p. 43).

A verdade formal (ou processual), consoante explica o jurista, encontra seus limites na lei processual e, de modo geral, nas garantias da defesa, permitindo inferir que é opositora ao modelo inquisitivo e favorável ao modelo acusatório. Neste diapasão, é uma “verdade [que] não pretende ser a verdade” – pois esta última corresponde a um autoritarismo próprio do modelo inquisitivo, que não se limita para ser alcançada e não [re]conhece garantias à defesa –; “não é obtida mediante indagações inquisitivas”, sendo, por isso, “mais controlada quanto ao método de aquisição”; e “está condicionada em si mesma pelo respeito aos procedimentos e às garantias da defesa”, o que a deixa “mais reduzida quanto ao conteúdo informativo” em relação à verdade material ou substancial (FERRAJOLI, 2002, p. 38).

Não sendo, pois, possível verificar uma verdade absoluta – e, ao pensar contrariamente, estar-se-ia diante de “uma ingenuidade epistemológica, que as doutrinas jurídicas iluministas do juízo, como aplicação mecânica da lei, compartilham com o realismo gnosiológico vulgar” (FERRAJOLI, 2002, p. 42) –, ela (a verdade) deve ser vista como um ideal aproximativo a ser almejado e que, por ausência de certeza, também lhe é ausente a definitividade.

Ainda que a “suspeita da mentira” faça “suspeitar da criminalidade”, tanto pelas “inverossimilhanças” como pela “improbabilidade do que diz” (MALATESTA, 1927, p. 268), num ordenamento que adotou o sistema acusatório, como é o específico caso do Brasil, esta discussão desembocaria ou esbarrar-se-ia na barreira da ampla defesa e do direito de não ser obrigado a autoincriminar-se.

Tendo o direito ao silêncio reflexo direto e frontal no direito de ser mantido em liberdade, ambos sob a proteção constitucional, apresenta-se vazia a obrigatoriedade de conduzir coercitivamente uma pessoa com o fito de que esta esclareça pontos de divergência que servirão para incriminá-lo em atual ou iminente persecução penal. Do mesmo lado, não há que se falar em prisão para que se efetive o interrogatório, haja vista que, segundo entendeu o então ministro Eros Grau, do STF, no julgamento do *HC 95009* (BRASIL, 2016, p. 294), “a Constituição garante a qualquer um o direito de permanecer calado”; isto “faz com que a resposta à inquirição investigatória consubstancie uma faculdade” e ninguém pode ser preso “para que exerça uma faculdade”.

Desse modo, mostra-se evidente o direito constitucional ao silêncio em termos contrários ao ventilado por Malatesta (1927, p. 269), para quem “o acusado que cala” faz inferir seu “interesse em ocultar a verdade” e que “a verdade lhe é contrária”.

Quando a narrativa do acusado for contraditória e não ostentar credibilidade, estar-se-á diante da “*certeza* da mentira”. Mas, sendo apenas improvável que da narrativa exista alguma verdade, estar-se-á diante de uma “*suspeita* de mentira” (destaques, dos períodos, originais). Neste caso, a simples suspeita não se sustenta como “indício de criminalidade”, haja vista que “a suspeita de mentira não seria mais do que o indício de um indício” (MALATESTA, 1927, p. 268).

A dúvida levantada por Malatesta é explicada pela semiótica. O indício manifesta-se como um elemento visível de uma circunstância ou situação naturalmente oculta, ainda imperceptível. E, dessa forma, o indício – que, em Malatesta, pode ser uma forma de verificar a verdade – não resguarda, por óbvio, a importância que a verdade objetivada (da qual ele é indício) tem. Será verdadeiro, todavia, o indício, isto é, poderá ser “considerado um signo” que leve ao objetivo almejado, consoante explica o semioticista Umberto Eco (2005, p. 57), se reunir três condições:

[i] quando não pode ser explicado de maneira mais econômica [de uma pergunta simples e objetiva, sua resposta não corrobora com a verdade buscada]; [ii] quando aponta para uma única causa (ou uma quantidade limitada de causas possíveis) e não passa um número indeterminado de causas diferentes; e [iii] quando se encaixa com outro indício.

Pois bem. O direito à autodefesa, que se traduz na participação e presença no processo, muito embora esteja petrificado como direito fundamental, é elencado como de livre disponibilidade do acusado (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p. 902).

O direito ao silêncio poderá ser invocado não só no processo ou investigação criminal, mas também noutras investigações, tais como a intentada por Comissão Parlamentar (Mista) de Inquérito (CPI/CPMI). Afinal, é o que se infere do texto da Constituição da República, em seu art. 5º, LV.

A este propósito e neste mesmo sentido, o ministro Marco Aurélio, do STF, relator no *HC* 99289, entende que não há órgãos ou agentes públicos a quem não se aplique direito de silenciar-se. “A invocação da prerrogativa contra a autoincriminação” é “inteiramente oponível a qualquer autoridade ou agente do Estado” e, portanto, “não legitima, por efeito de sua natureza eminentemente constitucional, a adoção de medidas que afetem ou que restrinjam a esfera jurídica” da pessoa investigada ou processada, “nem justifica, por igual motivo, a decretação de sua prisão cautelar” (BRASIL, 2016, p. 294).

Em 20/9/2005, o Ministro Gilmar Mendes, do STF, proferiu decisão monocrática conferindo ao então paciente – STF, *HC* n° 86724 (BRASIL, 2005) – salvo conduto para que, durante seu interrogatório na CPMI dos Correios, pudesse permanecer calado.

Mendes, que foi o relator naquele *HC*, explicou que

o chamamento de alguém para depor perante tal ou qual CPI, não afasta o convocado, de modo algum dos princípios básicos da Constituição da República, atinentes aos direitos fundamentais, sobretudo aqueles arrolados, de forma taxativa, imperativa e fundamental, pelo artigo 5° de nossa Lei Maior. [...] O direito ao silêncio, que assegura a não-produção de prova contra si mesmo, constitui pedra angular do sistema de proteção dos direitos individuais e materializa uma das expressões do princípio da dignidade da pessoa humana. (BRASIL, 2005, p. 1 e 4)

Ademais, o magistrado garantiu ao paciente a “desobrigação de responder indagações suscetíveis de causar embaraços à sua defesa”, bem assim “a plena observância de seus direitos constitucionais, particularmente a preservação de seu *status libertatis*, independentemente do eventual silêncio a alguma indagação” (BRASIL, 2005, p. 1 e 2).

### **3 Os limites da autodefesa no interrogatório judicial**

O interrogatório do acusado, o qual se deve ter em mente que “não é uma necessidade da acusação, mas um direito da defesa” (FERRAJOLI, 2002, p. 447) – segundo o STF, por seu ministro Celso de Mello, no *HC* 94016, trata-se de “ato de defesa do réu” (BRASIL, 2016, p. 294) –, será tomado na audiência de instrução, oportunidade na qual o magistrado o indagará acerca de sua própria pessoa e dos fatos. Todo problema estruturalmente gira em torno da linguagem, ou seja, da narrativa que o acusado imprime sobre os relatos acusatórios.

#### **3.1 A linguagem polissêmica e a interpretação do interrogatório**

Sendo certo que é no relato, na narração, que o interrogado transmite sua ideia que será captada pelo intérprete / juiz, mais certo ainda é que há uma relação de comunicabilidade e de prévio acordo entre os interlocutores acerca da língua exteriorizada pela fala. Por tal motivo, Warat (2002, p. 21 e 22) ensina que “a língua é o que nos permite compreender a fala”, uma vez que aquela se apresenta “como método de abordagem dos fatos linguísticos” e esta “como os

fatos sígnicos que obtém sua significação mediante sua inscrição na língua”.

O destinatário do interrogatório é o magistrado, que o utilizará direcionando-o à decisão mais próxima do direito. Destarte, será mais provável uma acertada interpretação do que relatar o interrogado, sobretudo quando no interrogatório forem identificáveis expressões e ou lexemas polissêmicos, quando se valer o intérprete da técnica “do isolamento da isotopia semântica relevante” (ECO, 2005, p. 73): dentro da polissemia, adota-se uma interpretação que melhor adapte-se ao contexto.

### **3.2 Silêncio e mentira: balizas à ampla defesa do interrogado**

O direito de permanecer calado está previsto no texto do art. 5º, LXIII, da CRFB, bem assim na atual redação do art. 186 do Código de Processo Penal (CPP). O Código, ademais, esclarece que o acusado não precisa responder às perguntas a si direcionadas e que tal silêncio não será interpretado em seu desfavor (art. 186, parágrafo único).

Segundo Ferrajoli (2002), é no interrogatório, ato solene, que ao acusado é oportunizado uma dupla defesa: (i) contestar a narrativa da peça acusatória e (ii) apresentar os relatos de sua justificativa (FERRAJOLI, 2002, p. 486).

Não respondendo às indagações (permanecendo calado), o interrogado estará no pleno gozo do seu direito de não ser obrigado a declarar sua culpa nem que contra si tenha de depor, bem assim que sua omissão não lhe seja interpretada desfavoravelmente, como, por exemplo, se confissão fosse.

Nicolitt lembra que, muito embora o direito ao silêncio tenha sido consagrado constitucionalmente em 1988, apenas 15 anos depois da promulgação da Constituição da República foi que o mencionado direito do interrogado foi previsto na legislação infraconstitucional. Este dilema apenas findou com a nova redação do art. 186 do CPP dada pela Lei nº 10.792/2003. Enquanto esta lei não vigia, a maior parte da magistratura sobrepunha o entendimento da lei (art. 186 do CPP) ao da Constituição, entendendo em prejuízo à sua defesa o silêncio do interrogado. Com certo obtempero às opiniões neste sentido, Nicolitt afirma "que o exercício de um direito constitucional não poderia ser interpretado em detrimento da defesa" (NICOLITT, 2016, p. 689).

Não obstante alguns membros da magistratura aplicassem o antigo entendimento positivado no art. 186 do CPP, parcela da doutrina advogava (salvo melhor juízo, acertadamente) pela não recepção constitucional do dispositivo legal. Há, inclusive, quem afirme que o referido dispositivo legal teria sido “revogado” pela ordem constitucional inaugurada em 1988: “Tal disposição fora revogada pelo art. 5º, LXIII, da CF, que assegura ao acusado o direito ao silêncio, base fundamental do que se convencionou denominar ‘silêncio constitucional’” (MARCÃO, 2016, p. 370).

O direito a não responder às indagações cujas respostas possam ser incriminadoras ao

próprio acusado, orienta Marcão (2016, p. 355), que existe no processo penal, divergentemente inexistente no processo civil:

Ao contrário do que ocorre no Direito Processual Civil (CPC/2015, art. 385, § 1º, no processo penal a ausência de resposta por parte do acusado em relação às questões de mérito apresentadas pelo juiz, em hipótese alguma, importará em confissão, tampouco poderá, de qualquer forma, ser interpretada em prejuízo da defesa. Atualmente, não há, no direito processual penal brasileiro, “pena de confesso” nos casos de revelia, fuga ou silêncio no interrogatório.

Destarte, consoante a anterior redação do artigo 186 do Código de Processo Penal – “Antes de iniciar o interrogatório, o juiz observará ao réu que, embora não esteja obrigado a responder as perguntas que lhe forem formuladas, o seu silêncio poderá ser interpretado em prejuízo da própria defesa” –, ainda que o acusado mantivesse-se silente, pois no exercício de um direito fundamental constitucional, “poderia ser interpretado em prejuízo da defesa, referência esta que, evidentemente, não havia sido recepcionada pela Constituição Federal, da qual se infere o privilégio da não autoincriminação, corolário do direito ao silêncio” (AVENA, 2017, p. 100).

Outro dispositivo criticado pela doutrina é o art. 198 do CPP: “O silêncio do acusado não importará confissão, mas poderá constituir elemento para a formação do convencimento do juiz”.

Impõe observar que a parte final do texto legal supracitado fere frontalmente o direito fundamental de permanecer calado, haja vista que o silêncio, segundo o atual ordenamento jurídico-constitucional, jamais poderá ser fundamento para qualquer prejuízo à defesa do acusado.

Nesta senda, Marcão (2016, p. 371) assevera que a parte final do art. 198 do CPP “não foi recepcionada pela Constituição Federal vigente”, uma vez que “o art. 5º, LXIII, assegura o direito ao silêncio impune, e por isso dele não se pode extrair validamente qualquer conclusão desfavorável ao acusado”.

Pacelli (2017), assim como a maioria maciça da doutrina processual penal, patrocina o entendimento segundo o qual ao acusado não assiste o direito de mentir, ainda que em seu interrogatório; todavia, podendo, possivelmente, sua mentira ser tida como excludente de antijuridicidade ou de culpabilidade.

Importante destacar, neste espaço, que um modelo nomeadamente garantista de direito penal, no qual haja subordinação a “garantias processuais”, reconhece ao imputado “o seu direito de negar ou mentir” (FERRAJOLI, 2002, p. 188), sendo que negar uma afirmação que sabe ser verdadeira é, por si, uma mentira.

O direito de permanecer calado, consoante entendem Pacelli e Fischer (2016, p. 431), bifurca-se em duas vertentes identificáveis como medidas de proteção moral e jurídica do

interrogado:

tutela, não só a consciência moral daquele que, pelo fato de correr o risco de uma condenação, se vê compelido a *mentir* em seu favor, mas, também, protege o acusado contra juízos de convencimentos lastreados em percepções subjetivas indignas de graus aceitáveis de certeza. [destaque original]

Parte da doutrina entende que o direito ao silêncio difere-se do direito a não se autoincriminar. Nesse contexto, o que se chamaria direito ao silêncio, ou de ficar calado, seria uma garantia posta contra uma possível cognição ou inferência judicial do silêncio ou da ausência proposital de respostas pelo interrogado. Por outro lado, o que se apresentaria, segundo esta doutrina, como o direito a não autoincriminação seria “o direito à intimidade, à privacidade, à incolumidade física e psíquica, à honra, à imagem (art. 5º, X e XII, CF), que não podem ser tangenciados pelo Poder Público, salvo nos limites autorizados no texto constitucional” (PACELLI; FISCHER, 2016, p. 433). Assim, de acordo com Pacelli e Fischer (2016), inexistente o direito de recusa a todo e qualquer ato probatório.

Diametralmente oposto ao entendimento ilustrado imediatamente anterior, Avena (2017, p. 100) lembra que o acusado “não pode ser constrangido à produção de prova contra si”, o que, acrescentado ao direito de ficar calado sem prejuízo à sua defesa, “atinge qualquer outro meio probatório”. E isto inclui o direito de não ser obrigado a participar de, contribuindo para a própria implosão, “reconstituição do crime (reprodução simulada da prática delituosa)”.

Esta garantia de não ser compelido, sob pena de prejuízo à sua defesa, a produzir prova contra a própria pessoa traz, na dicção de Ferrajoli (2002, p. 486), uma série de direitos, tomados como corolários daquela, dentre os quais são elencados os direitos de calar e de mentir, bem assim

a proibição daquela “tortura espiritual”, como a chamou Pagano, que é o juramento do imputado; o “direito ao silêncio”, nas palavras de Filangieri, assim como a faculdade do imputado de responder o falso; a proibição não só de arrancar a confissão com a violência, mas também de obtê-la mediante manipulação da psique, com drogas ou com práticas hipnóticas, pelo respeito devido à pessoa do imputado e pela inviolabilidade de sua consciência; a consequente negação do papel decisivo da confissão, tanto pela refutação de qualquer prova legal como pelo caráter indisponível associado às situações penais; o direito do imputado à assistência e do mesmo modo à presença de seu defensor no interrogatório, de modo a impedir abusos ou ainda violações das garantias processuais.

Deste modo, por ser um direito fundamental a ser invocado a qualquer momento, o acusado não pode ser tolhido em sua liberdade corporal quando demonstrar desinteresse em colaborar com as investigações.

Diferentemente, todavia, poder-lhe-á ser decretada sua prisão preventiva, segundo reza o Código de Processo Penal, na hipótese de, diferentemente da não colaboração para com o Estado durante a investigação ou o processo amparado no exercício do direito constitucional

*nemo tenetur se detegere*, a pessoa valer-se de condutas que possam embarçar-lhes o andamento: “A prisão preventiva poderá ser decretada como garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal, ou para assegurar a aplicação da lei penal” (art. 312).

Para Nicolitt (2016, p. 690), "o acusado pode até mesmo mentir em sua defesa sem que isto gere qualquer consequência, face ao princípio da ampla defesa, que não comporta limitação". Em que pese, no entanto, à primeira vista, aparentar uma absoluta inconsequência ao interrogado o exercício de seu suposto direito de mentir, Nicolitt traz à baila que a autoincriminação falsa, positivado no art. 341 do CP, é um delito do qual nem mesmo o interrogado está imune, corroborando com a tese de que não há direito absoluto (nem mesmo a ampla defesa).

O indigitado professor e magistrado, ao arrepio da majoritária doutrina processualista penal – que é o no sentido de que o interrogado apenas poderá silenciar-se acerca a narrativa sobre os fatos –, ensina que o direito ao silêncio abrange os dois momentos do interrogatório: qualificação pessoal e a narrativa dos fatos. Nicolitt (2016, p. 690 e 691) bem ilustra esta afirmativa com a seguinte transcrição:

No interrogatório em si, o acusado pode exercer o direito ao silêncio amplamente, seja quando perguntado sobre residência, meios de vida, profissão etc. (interrogatório de individualização), seja sobre o fato em si (interrogatório sobre o mérito).

Abraçado à mesma tese ventilada pelo professor Nicolitt, consoante a qual a narrativa inverídica constitui um direito do interrogado, Marcão (2016, p. 356) justifica que “Ninguém pode ser compelido a depor contra si próprio, porque ninguém é obrigado a autoincriminar-se (*nemo tenetur prodere seipsum, quia nemo tenetur detegere turpitudinem suam*)”, logo exatamente por isso o acusado “Poderá mentir, calar ou dizer a verdade”.

Távora e Alencar (2016) filiam-se a duas correntes doutrinárias: uma mais expansiva e outra mais restritiva. Pois bem, nesse enfoque, os professores subdividem a garantia *nemo tenetur se detegere*, isto é, de que o acusado não é obrigado a produzir prova em prejuízo de sua defesa técnica, em: “silêncio ou permanecer calado”, “não ser compelido a confessar o cometimento da infração penal”, “inexigibilidade de dizer a verdade”, “não adotar conduta ativa que possa causar-lhe incriminação” e “não produzir prova incriminadora invasiva ou que imponham penetração em seu organismo” (TÁVORA; ALENCAR, 2016, p. 77).

Noutra senda, todavia, divergentemente do que propõe André L. Nicolitt, o direito de ficar calado, ora em análise, na lição de Távora e Alencar (2016, p. 77), não abrange a primeira fase do interrogatório, posto “que o indiciado, conduzido, réu, declarante e testemunhas têm o dever de informar seu nome, seu endereço e demais dados de sua qualificação, não sendo aplicável no ponto o direito ao silêncio”.

Com deferência ao entendimento segundo o qual o direito de manter-se silente apenas abrangeria a segunda fase do interrogatório, o Ministro Gilmar Mendes, no *HC* n° 86724 – no qual, como visto, foi deferida a liminar e expedido salvo conduto para que o então paciente pudesse usar deste direito fundamental sem prejuízo para sua defesa perante a CPMI dos Correios –, decidiu que o interrogado deve obrigatoriamente prestar as informações que não impliquem seu próprio declínio:

No caso dos autos, afigura-se inequívoco, pelo menos em sede de juízo cautelar, que o não reconhecimento do direito de não responder às perguntas, cujas respostas possam vir a incriminá-lo, importará graves e irreversíveis prejuízos a direito fundamental do paciente. **Com relação aos fatos que não impliquem auto-incriminação, persiste a obrigação de o depoente prestar informações** [nosso destaque] (BRASIL, 2005, p. 5)

Marcão (2016, p. 356) é adepto a esta mesma vértice traçada no *HC* n° 86724 que se orienta na doutrina de que o direito fundamental de permanecer calado encontra seu limite na primeira fase do interrogatório, aquela na qual o magistrado busca qualificar o interrogado: “A garantia ao silêncio”, afirma o professor, “não é ilimitada e não alcança o interrogatório de qualificação”.

Não se pode olvidar, todavia, que ainda vige o art. 68 (*caput* e parágrafo único) da Lei de Contravenções Penais (LCP) o qual prevê a sanção de multa para quem se silencia e multa mais prisão simples para aquele que mentir. Nessa toada, deve-se inferir que, em que pese se tratar de norma incompatível com a vigente ordem constitucional – logo, ineficaz –, a conduta punível como contravenção penal relacionar-se-ia à primeira fase do interrogatório, aquela que se ocupa da qualificação do acusado.

Marcão (2016, p. 371) explica que o direito ao silêncio é limitado. Deste modo, “não alcança o interrogatório de qualificação”, sob pena de restar-se configurada a conduta positivada no art. 68 da LCP – ocorrendo “recusa de dados sobre a própria identidade ou qualificação” – ou no art. 307 do CP – de maneira mais grave, quando o acusado fornece “dados falsos sobre sua identidade”.

O direito de não produzir prova contra si, em que pese seja bastante difundido na prática forense, como visto, não é absoluto. Nesse diapasão, os Tribunais Superiores, por sua repetida jurisprudência, analisando reiteradamente a “possibilidade do conduzido pela autoridade policial apresentar documentos falsos para burlar a sua identificação [...] têm rechaçado a aplicação do princípio do *nemo tenetur se detegere*, concluindo pela tipicidade da conduta” (destaque original) (TÁVORA; FISCHER, 2016, p. 77 e 78).

A jurisprudência do STJ vem afirmando em diversos julgados que o direito de autodefesa absolve eventual mentira contada pelo acusado. Todavia, deve-se atentar ao fato de que o próprio STJ não possui o mesmo entendimento quando o (ainda) investigado, falsamente, diz-se ser outra pessoa à autoridade policial (Enunciado n° 522).

No mesmo sentido, o STF, no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 640139, também entende que a atribuição de identidade falsa em investigação policial caracteriza fato típico, antijurídico e culpável: “O princípio constitucional da autodefesa (art. 5º, LXIII, da CF/1988) não alcança aquele que atribui falsa identidade perante autoridade policial com o intento de ocultar maus antecedentes” (BRASIL, 2016, p. 293).

O acusado, “a quem se reconhece o direito do silêncio”, é, na dicção de Malatesta (1927, p. 459), uma “testemunha incoercível”, haja vista que “não só não pode ser constrangido a *confessar*, como não pode também ser obrigado a *testemunhar* de qualquer modo” (destaques originais); e é incoercível porque não se sujeita a juramento, pois, do contrário, seria uma “coação sobre o seu espírito, e toda a coação, interna ou externa, obrigando o arguido a confessar, é sempre ilegítima, e deve rejeitar-se”.

No capítulo intitulado “Dos Juramentos”, Beccaria (2008, p. 36) não só admite a possibilidade de o acusado mentir como também entende ser impossível exigir-lhe uma conduta contrária aos seus instintos de sobrevivência: “Como se o homem pudesse jurar de boa-fé que concorrerá para a sua própria destruição!”

#### 4 Conclusão

Em que pese existir parcela da doutrina que se filia à tese de que ao interrogado assiste um direito a narrar mentira, aparenta-se acertada aquela outra consoante com a qual é possível inferir que a ele, o acusado, não assiste o direito público subjetivo de mentir em juízo, porquanto está ele sujeito às sanções tipificadas em razão de crimes contra a administração da justiça (denúncia caluniosa ou autoacusação falsa, *verbi gratia*).

No entanto, não obstante inexistir tal direito, por atipicidade da conduta, não será crime a simples mentira do acusado, ora por não haver no ordenamento jurídico-penal pátrio a tipificação do perjúrio, ora quando a inverdade não se subsumir às normas criminais positivadas; bem como a mentira narrada pelo interrogado não poderá ser fundamento para uma possível fixação de pena base além do mínimo legal.

Deve-se, todavia, atentar ao fato de que num modelo de direito penal garantista, em que a busca da verdade (processual) é limitável e balizável por uma série de garantias (já vistas alhures), não se apresenta razoável admitir que o acusado contribua para sua própria ruína, seja através de uma narrativa ou por meio de condutas comissivas impostas pelo Estado.

Diante disso, uma narrativa conscientemente falsa por parte do interrogado, assim como seu silêncio quando indagado sobre algo que conheça a resposta, em obséquio à sua ampla defesa, à possibilidade de refutar a narrativa acusatória, é (e deve ser) tolerável num Estado que se intitula Democrático e de Direito e que adota o modelo acusatório e garantista de direito material e processual penal.

## Referências

- AVENA, Norberto Cláudio Pâncaro. **Processo penal**. [livro eletrônico] 9. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.
- BAHIA, Flávia. **Coleção descomplicando** – Direito constitucional. 3. ed. coord. Sabrina Dourado. Recife: Armador, 2017.
- BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. 2. ed. Tradução de Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2008.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Enunciado nº 522**. A conduta de atribuir-se falsa identidade perante autoridade policial é típica, ainda que em situação de alegada autodefesa. Julgado em 25/3/2015 e publicado em 6/4/2015. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/doc.jsp?livre=@num=%27522%27>. Acesso em: 20 dez. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **A constituição e o supremo**. [recurso eletrônico] 5. ed. atual. até a EC 90/2015. Brasília: STF, Secretaria de Documentação, 2016.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar no habeas corpus nº 86724**. Ministro Relator Gilmar Mendes. Julgado em 20/9/2005 e publicado em 20/10/2005. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDecisao.asp?numDj=202&dataPublicacao=20/10/2005&incidente=3739957&capitulo=6&codigoMateria=2&numeroMateria=158&texto=1843886>. Acesso em: 29 jan. 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo nº 849, de 28 de novembro a 2 de dezembro de 2016**. Publicado em 13/12/2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br//arquivo/informativo/documento/informativo849.htm>. Acesso em: 21 dez. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula vinculante nº 5**. A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição. Publicado em 16/5/2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1199>. Acesso em: 20 dez. 2020.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.
- ECO, Humberto. **Interpretação e superinterpretação**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.
- LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MALATESTA, Nicola Framarino dei. **A lógica das provas em matéria criminal**. 2. ed. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1927.
- MARCÃO, Renato. **Código de processo penal comentado**. São Paulo: Saraiva, 2016.
- NICOLITT, André Luiz. **Manual de processo penal**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.
- PACELLI, Eugênio; FISCHER, Douglas. **Comentários ao código de processo penal e sua jurisprudência**. [livro eletrônico] 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.
- PACELLI, Eugênio. **Curso de processo penal**. 21. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas,

2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. [livro eletrônico] 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de direito processual penal**. [livro eletrônico] 11. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2016.

WARAT, Luis Alberto. **O direito e sua linguagem**. 2. versão. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1995.

Artigo submetido em: 2020-12-26

Artigo reapresentado em: 2021-01-30

Artigo aceito em: 2021-03-12



## OS SIGNIFICADOS DE RIGIDEZ CONSTITUCIONAL

### THE MEANINGS OF CONSTITUTIONAL RIGIDITY

## LOS SIGNIFICADOS DE LA RIGIDEZ CONSTITUCIONAL

Felipe Bizinoto Soares de Pádua<sup>1</sup>

**Resumo:** A ideia de rigidez constitucional é tradicionalmente vista em relação a uma Constituição rígida, que exige o cumprimento de solenidades para sua alteração. Na perspectiva dos mecanismos de proteção constitucional (o controle de constitucionalidade) é que surge um significado a mais para rigidez constitucional, este ligado à proteção contra atos inconstitucionais. É sobre esses dois significados de rigidez constitucional que este artigo tratará.

**Palavras-chave:** Rigidez constitucional; Supremacia da Constituição; Emenda à Constituição; Controle de constitucionalidade.

**Abstract:** The idea of constitutional rigidity is traditionally seen in relation to a rigid Constitution, which requires the fulfillment of solemnities for its alteration. From the perspective of constitutional protection mechanisms (the judicial review) there is an additional meaning for constitutional rigidity, this one linked to protection against unconstitutional acts. It is about these two meanings of constitutional rigidity that this article will deal.

**Keywords:** Constitutional rigidity; Supremacy of Constitution; Amendment of the Constitution; Judicial review.

**Resumen:** La idea de rigidez constitucional se ve tradicionalmente en relación a una Constitución rígida, que requiere el cumplimiento de solemnidades para su alteración. En la perspectiva de los mecanismos de protección constitucional (el control de constitucionalidad) hay un significado adicional para la rigidez constitucional, este vinculado a la protección contra actos inconstitucionales. Sobre estos dos significados de rigidez constitucional que este artículo tratará.

**Palabras clave:** Rigidez constitucional; Supremacia de la Constitución; Enmienda a la Constitución; Control de constitucionalidad.

### 1 Considerações iniciais

Em *A Luta por Justiça* é retratada a história de um advogado recém-formado que se dedica a proporcionar assistência jurídica adequada aos prisioneiros que estão no corredor da morte, mostrando a interação da personagem principal com diversos negros presos, em especial um que fora falsamente acusado e condenado por assassinato. Para além dos problemas prisionais e étnicos que o filme apresenta, importante destacar duas ideias tratadas por Konrad

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito, Justiça e Desenvolvimento pelo Instituto de Direito Público de São Paulo (2021). Pós-graduado em Direito Constitucional e Processo Constitucional, em Direito Registral e Notarial, em Direito Ambiental, Processo Ambiental e Sustentabilidade pelo Instituto de Direito Público de São Paulo/Escola de Direito do Brasil (2019). E-mail: bizinoto.felipe@hotmail.com

Hesse (1991, p. 13-23) e Norberto Bobbio (2011, p. 55), quais sejam, a Constituição como diploma jurídico dotado de hierarquia máxima é uma conquista para o Direito e que tal conquista advém do ambiente social, das crenças sociais que servem de liga para um texto jurídico seja aplicável. Essa dualidade é expressa nas lições de Geraldo Ataliba (2011, p. 17-18), para quem a Constituição não é apenas um instrumento jurídico (texto), e sim uma prática social.

A conquista constitucional acima é mostrada por Dalmo de Abreu Dallari (2010) sob a vista histórica, que demonstra que o resultado a que a contemporaneidade chegou é dual: ao mesmo tempo é produto de contribuições pretéritas e, também, parte de um processo que – ao que tudo indica – continuará. Em suma, a conquista da Constituição contemporânea é, simultaneamente, resultado e processo contínuo. Dentro desses contributos consta o da cultura jurídico-política dos EUA, que em 1787 levou ao mundo a noção de Constituição como o diploma de hierarquia máxima dentro de um Estado, um texto posto por uma autoridade constituinte e que estabelece as linhas mestras do Estado (DALLARI, 2010, p. 229 e ss.).

Sob a óptica do hoje é que se define a Constituição como o conjunto de decisões políticas fundamentais dotadas de hierarquia máxima dentro de um ordenamento jurídico e que dizem respeito, essencialmente, às posições jusfundamentais e à organização e finalidade do Estado (PÁDUA, 2020c; BARROSO, 2015, p. 107).

É a partir da definição de Constituição, com ênfase à sua hierarquia, que se desenvolve o ponto central deste artigo: a rigidez constitucional. Afinal, o que é? Para isso que se desdobrarão duas definições ou acepções: (i) uma primeira que é denominada rigidez constitucional legislativa, que envolverá o berço da relação constitucional democrática que vigora em parcela substancial dos discursos dos países: o Legislativo; e (ii) uma segunda que é denominada rigidez constitucional técnico-decisional, que diz respeito à garantia da supremacia da Lei Fundamental em relação aos atos estatais de potencial ou efetiva violação a preceitos superiores.

O ponto comum das acepções está na perspectiva de Georges Vedel (2002, p. 117-118), que menciona o reconhecimento da rigidez constitucional tem como consequência central a supremacia da Constituição em relação aos demais atos jurídicos (públicos e privados). Isso decorre da compreensão de Hans Kelsen (1998, p. 246-249) sobre a Constituição em sua acepção formal, como diploma de hierarquia máxima, aquele conjunto normativo que corresponde ao fundamento de validade de todos os atos do ordenamento jurídico.

## **2 Acepção legislativa**

A rigidez constitucional legislativa remete à visão tradicional que nutre em relação ao texto constitucional, partindo-se da classificação da Constituição em relação à sua mutabilidade. De acordo com Michel Temer (1984, p. 15-16), a mutabilidade formal constitucional é medida

em três graus classificatórios: é rígida a Constituição cuja mudança do texto exige um rito específico e dotado de mais solenidades; é flexível a Constituição cuja alteração textual não tem rito próprio, sendo aplicável o rito comum das leis *stricto sensu*; é semirrígido o texto constitucional cuja mudança textual é dual: uma parte exige um rito próprio, outra tem rito legislativo comum.

A noção de rigidez ora desenvolvida trata da primeira classificação, a das Constituições rígidas, sendo exemplos a Constituição do Brasil de 1988 (CRFB/1988), a Constituição dos EUA, a Constituição da Alemanha de 1949.

Na CRFB/1988 consta um conjunto de solenidades que devem ser atendidas para que um ato de reforma (Emenda à Constituição) seja reputada como válida. No seu art. 60 consta todo o rito que passa pelo interior do Congresso Nacional para tornar uma proposta de emenda à Constituição (PEC) em uma efetiva mudança em algum enunciado da Lei Básica brasileira.

O uso terminológico sobre o desdobramento do art. 60 CRFB/1988 é da Teoria Geral do Direito, particularmente aquele utilizado na compreensão de Antonio Junqueira de Azevedo (2002, p. 42), que trata do negócio jurídico: as lições aplicam-se com maior largueza (e atingem o Direito Constitucional), sendo que o processo legislativo é uma declaração de vontade do Estado-Legislator e, portanto, a Emenda à Constituição e o seu processo de elaboração também é um ato de vontade. Por ser um ato de vontade, ele deve ser hígido e, portanto, cumprir com certos requisitos de validade, que consistem em qualidades que aqueles atos que passam pelo plano da validade devem ter para que produzam os efeitos de Direito (AZEVEDO, 2002, p. 29-30 e p. 42).

Aplicando a premissa da TGD à rigidez constitucional legislativa, esta se exterioriza na Constituição brasileira por meio do art. 60, que estabelece três blocos a que se dão o nome de limites (SILVA, 2013, p. 63-70; TEMER, 1984, p. 159-160; RUSSOMANO, 1976, p. 131-133; MELGARÉ, 2018, p. 86-91). Voltando à TGD, precisamente são limitações, e não restrições, pois tais espécies de delineamentos distinguem quanto à origem: segundo vocábulo de F. C. Pontes de Miranda (1972, p. 80), limitações são os contornos estabelecidos pela ordem jurídica, em especial o ordenamento legal, enquanto as restrições são os contornos em virtude de atos jurídicos, especialmente os negócios jurídicos.

Logo, as limitações constitucionais ao poder de reforma compreendem um conjunto de requisitos de validade circunstanciais, formais e materiais que devem ser atendidos pela reforma ao texto da Constituição para que possa produzir plenamente seus efeitos jurídicos (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2016, p. 125-126; SILVA, 2013, p. 67-70; MELGARÉ, 2018, p. 87-90; BARROSO, 2015, p. 183 e ss.; VEDEL, 2002, p. 118-119). Essas limitações ou limites ao poder reformador constam da seguinte forma na CRFB/1988 (BRASIL, 1988):

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:  
I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do

Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

De acordo com o enunciado acima, não poderá haver emenda à Constituição na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. Desse enunciado se extrai os limites circunstanciais, que compreendem um conjunto de qualidades que dizem respeito ao momento que a reforma à Constituição é proibida (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2016, p. 131-132; BARROSO, 2015, p. 185; SILVA, 2013, p. 68; MELGARÉ, 2018, p. 89). Trata de determinadas situações de grave instabilidade no Estado brasileiro que inviabilizam a reforma constitucional, situações que são a intervenção federal, os estados de defesa e de sítio.

Em razão do grande colorido que o mundo dos fatos leva do mundo jurídico, importante destaque feito por Ingo W. Sarlet é de que as PECs que tramitavam quando da decretação de uma das circunstâncias do § 1º do art. 60 incorrerá na suspensão do trâmite da proposta até que dada situação seja superada (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2016, p. 131-132). Isso aconteceu com a dupla decretação de intervenção federal no ano de 2018, em Roraima e no Rio de Janeiro, o que levou à suspensão, p. ex., das PECs da reforma tributária e da reforma federativa.

O segundo grupo de limitações são as limitações ou limites formais ao poder reformador, que compreendem um conjunto de qualidades que dizem respeito ao procedimento de reforma da Constituição (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2016, p. 126; BARROSO, 2015, p. 186; SILVA, 2013, p. 67; MELGARÉ, 2018, p. 87; VEDEL, 2002, p. 118). Na Constituição brasileira de 1988 constam as limitações formais nos incisos I a III e nos §§ 2º, 3º e 5º do art. 60.

Apesar das etapas da Emenda à Constituição diferirem dos demais diplomas legais do art. 59 da CRFB/1988, aplica-se o raciocínio didático (MELGARÉ, 2018, p. 77-85; RUSSOMANO, 1976, p. 121-130): (i) a iniciativa é o poder de iniciar o procedimento de

reforma constitucional e seu impulso é feito pelo (i.1) Presidente da República, (i.2) um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ou (i.3) mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se em cada uma pela maioria relativa de seus membros; (ii) a votação é o processo deliberatório que ocorre no interior do Congresso Nacional, sendo que a PEC deve ser votada em cada uma das Casas, em dois turnos e com aprovação se obtiver o mínimo de três quintos dos membros de cada Casa em ambos os turnos. A matéria rejeitada ou prejudicada da PEC só poderá ser proposta na próxima sessão legislativa; (iii) a promulgação, que compreende a conversão da PEC em Emenda à Constituição e que se dá por meio de ato das Mesas da Câmara dos Deputados Federais e do Senado Federal, atribuindo-se um número de ordem; e (iv) publicação, que compreende a levada ao público do ato e de seus efeitos, o que ocorre por meio dos Diários Oficiais.

Como última limitação há os limites materiais, também chamados de cláusulas pétreas, que compreendem um conjunto de qualidades que o poder de reforma deve atender em relação a aspectos de conteúdo contra o qual a PEC não pode atentar, pois compreendem o núcleo material que dão identidade à Constituição (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2016, p. 132; BARROSO, 2015, p. 194; SILVA, 2013, p. 68; MELGARÉ, 2018, p. 89; VEDEL, 2002, p. 118). Sobre tal classe de limitações há desdobramento em limitações materiais explícitas e implícitas.

As limitações materiais explícitas constam no § 4º do art. 60 e envolvem a proibição de que seja deliberada (fase de votação) de PEC tendente a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos “Poderes”, os direitos e garantias individuais.

As limitações materiais implícitas são aquelas que não constam de forma categórica no texto constitucional brasileiro como tais, todavia decorrem do que Karl Loewenstein (1979, p. 186) denomina espírito e *telos* constitucional. De forma mais detalhada, tais limites implícitos decorrem da lógica estrutural extraída da própria Constituição, sendo que a doutrina varia na enumeração (BARROSO, 2015, p. 201; SILVA, 2013, p. 70), mas que podem ser sintetizados em três grupos: 1º sobre o titular do poder constituinte originário, pois o reformador é subordinado ao constituinte e, portanto, não pode alterar o titular da soberania (no contexto atual, o povo); 2º sobre o titular do poder constituído de reforma (ou poder constituinte reformador), porque só o poder constituinte pode estabelecer um novo exercente da reforma; e 3º sobre o procedimento de reforma da Constituição, pois o poder reformador é delegado do poder originário, não podendo o primeiro alterar a própria delegação.

Novamente, é com base nessa ampla solenidade que abrange várias limitações à reforma constitucional brasileira que se destaca a acepção de rigidez mais tradicional, aqui denominada de rigidez constitucional legislativa, eis que ela ocorre no âmbito de uma definição mais larga de processo legislativo (que envolve todas as funções estatais, não apenas o Legislativo).

### 3 Acepção técnico-decisional

Ao se perguntar do porquê cumprir a Constituição, Hans Kelsen (1998, p. 67-78) e Konrad Hesse (1991, p. 24-32) respondem que ela é norma jurídica e, por conseguinte, não é voluntariamente declinável, e sim obrigatoriamente passível de cumprimento, isto é, a Constituição deve ser cumprida por ser Direito, e Direito é caracterizado pela sua obrigatoriedade, sob pena de uso do aparato estatal para conformar o fato (descumprimento) à norma (cumprimento).

Sob o aspecto reativo que se desenvolve a acepção técnico-decisional de rigidez constitucional. É dizer: parte-se de uma rigidez que reage a certo incumprimento a preceito constitucional, mediante exposição dos mecanismos que conformam o ser ao dever ser. E é dentro dessa acepção que se desenvolvem dois debates: um sobre quem faz cumprir a Constituição, ou, melhor dizendo, quem guarda a ordem constitucional em última instância, o outro é sobre como esse guardião exerce sua atribuição de guarda constitucional.

Acerca da primeira questão é que surge o famoso debate entre Hans Kelsen (2013, p. 237-298) e Carl Schmitt (2007) em relação à pergunta: quem é o guardião da Constituição? É importante informar que tal debate não trata do exclusivo guardião, eis que parte do pressuposto de que todas as funções ou “Poderes” de Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário) são poder constituído e, portanto, devem respeito e proteger a Constituição. Trata-se da guarda da Lei Fundamental sob o enfoque de quem é a autoridade última dentro de um Estado a que se recorre para solucionar questões constitucionais.

Já contextualizando na história, a visão schmittiana prevaleceu em um início, entendendo-se que uma autoridade política (o Führer, no caso) seria a última voz da (e sobre a) Constituição (SCHMITT, 2007). No pós-2ª Guerra Mundial houve vitória kelseniana, entendendo-se que uma autoridade técnica (órgão ou função estatal apartada) seria a última voz da (e sobre a) Constituição (KELSEN, 2013, p. 237-298). No momento contemporâneo é de se falar que muitos Estados vivem em momentos políticos e jurídicos nos quais os Tribunais Constitucionais têm grande poder, podendo denominar a situação (até com um grau de exagero) como a *Era dos Tribunais*.

Sobre a segunda questão, o principal instrumento através do qual as Cortes Constitucionais exercem a guarda do texto constitucional é o chamado controle de constitucionalidade, que compreende em linhas gerais uma espécie de juízo de verificação da compatibilidade de certo ato estatal em relação aos requisitos de validade inscritos na Constituição (PÁDUA, 2020a; BARROSO, 2015, p. 109). Em oportunidade anterior é que se destacou ser o juízo de constitucionalidade uma espécie do juízo de compatibilidade, que tem como outras classes os juízos de recepção, de convencionalidade e de legalidade (PÁDUA, 2020b; PÁDUA; MINHOTO, 2021, p. 61-82).

Como informado, todas as autoridades têm seu fundamento na Constituição e, por isso,

devem zelar pela rigidez do sistema constitucional. A acepção de rigidez técnico-decisional está na ideia trazida pelo controle de constitucionalidade diante do fato de que nada adianta um ordenamento ter todo um aparato solene para mudança constitucional e não ter garantias para que esses ritos próprios sejam obedecidos e que os atos que contrariem o texto constitucional sejam sancionados.

Apesar desse amplo campo de proteção, este artigo terá como enfoque o controle de constitucionalidade judicial, que será tratado sob dois enfoques que variam em relação ao grau de atuação judicial sobre os atos estatais cuja compatibilidade é verificada.

Mauro Cappelletti (1984, p. 23-44) e Jorge Miranda (2017, p. 32-36) demonstram que o juízo de constitucionalidade, além de ser um juízo de compatibilidade, e estar situado no plano da validade, envolvem, inevitavelmente, uma interferência judicial no plano político (área de protagonismo do Executivo e do Legislativo), determinando-se um predomínio jurídico sobre o político, da supremacia da Constituição em relação ao mundo do governo da e legitimado pela maioria. É com o intuito de evitar mais atritos que Hans Kelsen (2013, p. 301-319) desenvolveu a figura da Corte Constitucional como um legislador negativo e cujos efeitos da decisão de inconstitucionalidade teriam efeitos prospectivos (*ex nunc*).

É considerando que a tradição cultural jurídica do controle judicial de constitucionalidade que reconhece que o primeiro o primeiro enfoque diz respeito, justamente, à tradicional decisão de inconstitucionalidade, que, independentemente do modelo adotado (inspiração dos EUA ou Áustria ou França), corresponde a uma eliminação do ato estatal do sistema (MIRANDA, 2017, p. 11-17). O ato cuja constitucionalidade é questionada existe no mundo jurídico, pode produzir efeitos em razão da presunção que milita a seu favor, mas será desfeito em razão da sua invalidade insanável, que resulta na decretação da inconstitucionalidade pela via judicial.

Não obstante a idealização kelseniana de mínimo atrito jurídico-político, a hipercomplexidade social arrastou consigo o Direito, sendo o cenário brasileiro um exemplo de forte atuação judicial na seara de incumbência do Estado-Legislator e do Estado-Executor, destacadamente nas políticas públicas. Sobre esse exemplo no qual existe um evidente conflito entre os “Poderes” majoritários e o “Poder” técnico é que Ana Paula de Barcellos (2011, p. 244) expõe que as medidas administrativas e legislativas não podem abandonar o compromisso constitucional com a existência humana digna, eis que estariam a violar um dos fundamentos do Estado brasileiro, a dignidade humana.

É com fundamento no chamado mínimo existencial e na conduta inconstitucional do legislador ou administrador que os magistrados – com ênfase no Supremo Tribunal Federal – atuam nas áreas que são constitucionalmente designadas como sendo de domínio legislativo e administrativo, servindo os seguintes julgados:

(...) embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam essas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encargos políticos-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais impregnados de estatura constitucional". Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento (STF, 2009b).

(...) 4. É por esse motivo que, em um primeiro momento, a reserva do possível não pode ser oposta à efetivação dos Direitos Fundamentais, já que, quanto a estes, não cabe ao administrador público preferir-los em suas escolhas. Nem mesmo a vontade da maioria pode tratar tais direitos como secundários. Isso, porque a democracia não se restringe na vontade da maioria. O princípio do majoritário é apenas um instrumento no processo democrático, mas este não se resume àquele. Democracia é, além da vontade da maioria, a realização dos direitos fundamentais. Só haverá democracia real onde houver liberdade de expressão, pluralismo político, acesso à informação, à educação, inviolabilidade da intimidade, o respeito às minorias e às ideias minoritárias etc. Tais valores não podem ser malferidos, ainda que seja a vontade da maioria. Caso contrário, se estará usando da "democracia" para extinguir a Democracia.

5. Com isso, observa-se que a realização dos Direitos Fundamentais não é opção do governante, não é resultado de um juízo discricionário nem pode ser encarada como tema que depende unicamente da vontade política. Aqueles direitos que estão intimamente ligados à dignidade humana não podem ser limitados em razão da escassez quando esta é fruto das escolhas do administrador.

Não é por outra razão que se afirma que a reserva do possível não é oponível à realização do mínimo existencial (STJ, 2010a).

(...) 1. Não podem os direitos sociais ficar condicionados à boa vontade do Administrador, sendo de fundamental importância que o Judiciário atue como órgão controlador da atividade administrativa. Seria uma distorção pensar que o princípio da separação dos poderes, originalmente concebido com o escopo de garantia dos direitos fundamentais, pudesse ser utilizado justamente como óbice à realização dos direitos sociais, igualmente fundamentais.

2. Tratando-se de direito fundamental, incluso no conceito de mínimo existencial, inexistirá empecilho jurídico para que o Judiciário estabeleça a inclusão de determinada política pública nos planos orçamentários do ente político, mormente quando não houver comprovação objetiva da incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal.

3. *In casu*, não há empecilho jurídico para que a ação, que visa a assegurar o fornecimento de medicamentos, seja dirigida contra o município, tendo em vista a consolidada jurisprudência desta Corte, no sentido de que "o funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS) é de responsabilidade solidária da União, Estados-membros e Municípios, de modo que qualquer dessas entidades têm legitimidade ad causam para figurar no pólo passivo de demanda que objetiva a garantia do acesso à medicação para pessoas desprovidas de recursos financeiros (STJ, 2010b).

Para além das políticas públicas, um outro caso no qual o Judiciário brasileiro intervém na esfera legislativa é na inovação ao reconhecer um *status* aos atos internacionais absorvidos

pelo ordenamento brasileiro e que envolvam temáticas de direitos humanos, todavia não tenham atendido ao rito do art. 5º, § 3º da Lei Fundamental brasileira. A tais atos em situação de materialidade constitucional, mas formalidade legal é que o Supremo Tribunal Federal reconheceu aos atos internacionais o status de supralegal, ou seja, um ato que fica abaixo da Emenda à Constituição e acima das leis *stricto sensu* e demais atos legais, servindo o caso do depositário infiel cujo art. 5º, LXVII da Constituição de 1988 foi interpretado à luz do art. 7º, § 7º da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica):

RECURSO. Extraordinário. Provimento Parcial. Prisão Civil. Depositário infiel. Possibilidade. Alegações rejeitadas. Precedente do Pleno. Agravo regimental não provido. O Plenário da Corte assentou que, em razão do status supralegal do Pacto de São José da Costa Rica, restaram derrogadas as normas estritamente legais definidoras da custódia do depositário infiel. (STF, 2009a).

Em razão da frequente atuação judicial sob o fundamento da inconstitucionalidade dos “Poderes” majoritários, intervenção judicial que vai para além do quadro normativo estabelecido pela Constituição, é que o segundo enfoque surge. Este diz respeito a uma via intermediária entre a retirada do ato do sistema e a inanição com relação aos preceitos constitucionais: Karl Larenz (2019, p. 479 e ss.) leciona que existem mecanismos hermenêuticos através dos quais os atos de constitucionalidade questionada em juízo são mantidos no sistema, desde que compreendidos de determinada forma, mecanismos cujo gênero é chamado de interpretação conforme a Constituição.

As espécies de interpretação conforme a Constituição são tratadas por Luís Roberto Barroso (2015, p. 336-338), Jorge Miranda (2017, p. 84-88), Luiz Guilherme Marinoni (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2016, p. 1218-1221) e Elival da Silva Ramos (2015, p. 212-229), todos com referência à doutrina italiana e à existência de diversas espécies de sentenças manipulativas, mas atribuindo ênfase à espécie interpretação conforme a Constituição e à decretação parcial de inconstitucionalidade sem redução textual<sup>2</sup>. A primeira espécie é decisão de caráter hermenêutico e consiste em analisar qual ou quais das diversas interpretações extraídas do ato questionado são compatíveis com a Constituição, sendo que a decisão será no sentido de delimitar a tais interpretações conformes a atividade hermenêutica; a segunda espécie é decisão de caráter judicial e consiste em analisar qual ou quais quadros fáticos devem ser excluídos do âmbito de incidência normativa, mantendo-se a interpretação/aplicação normativa naqueles quadros fáticos não retirados do âmbito de incidência do ato questionado.

Ao segundo enfoque, ainda mais diante das explicações de que ele envolve o plano

---

<sup>2</sup> Sobre esta espécie, a doutrina em geral fala como declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, terminologia que o autor deste artigo não adere, eis que a inconstitucionalidade se situa no plano da validade, sendo necessária uma decisão desconstitutiva para que ou o ato questionado seja retirado da ordem constitucional, ou seja, alterado em sua interpretação para compatibilizar-se com o sistema. A discordância tem como base a localização da inconstitucionalidade, sendo que a decisão que invalida tem força desconstitutiva, segundo lição de F. C. Pontes de Miranda (1972).

jurídico hermenêutico, importante destacar a visão de Hans Kelsen (1998, p. 4-5), Vezio Crisafulli (1964), Eros R. Grau (2018, p. 39-41) e Humberto Ávila (2016, p. 50-51), que entendem que existe uma diferença entre dispositivo (*disposizione*), ou, melhor dizendo, fonte do Direito<sup>3</sup>, e norma: a primeira espécie é o Direito em sua latência, é a fonte a partir da qual o intérprete exercerá a interpretação, enquanto a norma jurídica é o resultado da interpretação da fonte do Direito. Ao se falar do gênero interpretação conforme a Constituição, então faz referência ao plano hermenêutico, ao plano de significantes e significados, ao da interpretação das fontes jurídicas, sendo o intuito dos mecanismos relacionados ao controle de constitucionalidade a preservação da fonte mediante impressão de certos significados e exclusão de outros.

Ocorre que mesmo com todo esse recurso à deferência da opção legislativa (ou administrativa) através do uso das interpretações conforme a Constituição, crítica válida de Elival da Silva Ramos (2015, p. 23-333) é que muitos espaços normativos não judiciais são judicializados e, conseqüentemente, são levados a que o Estado-Juiz decida sobre: aqueles espaços das demais funções estatais. Isso tem como possível fonte o próprio legislador, que tem maior papel nos ordenamentos de família romano-germânica (os sistemas de *Civil Law*) e que estabelece textos dotados de maior elasticidade em razão dos conceitos jurídicos indeterminados e das cláusulas gerais, que dão maior margem de conformação pelo magistrado (PÁDUA, 2021).

Segundo António M. da R. e Menezes Cordeiro (2017, p. 1176 e ss.), Karl Engisch (2014, p. 205 e ss.) e Karl Larenz (2019, p. 686 e ss.), os conceitos jurídicos indeterminados são signos dotados de porosidade apta a que o intérprete preencha com determinados valores e, também, concretize com maior intensidade o desiderato jurídico no mundo fenomênico, enquanto as cláusulas gerais são prescrições linguísticas com remissões extrajurídicas que podem ou não ter conceitos jurídicos indeterminados no seu interior. Exemplos da primeira categoria jurídico-linguística é relevância e urgência no art. 62 da CRFB/1988, dignidade humana no art. 1º, III da CRFB/1988; exemplos de cláusulas gerais constam no art. 5º, LIV e LVI da CRFB/1988<sup>4</sup>.

É em razão desse amplo espectro de atuação que o ordenamento jurídico conferiu ao Judiciário brasileiro, bem como diante de uma Constituição extremamente analítica, que o campo hermenêutico pode não mitigar o risco de ingerência judiciária na legislação e na administração, e sim constituir hipótese de agravamento, eis que a elasticidade textual e o reconhecimento de meios para que o exercente do controle judicial de constitucionalidade compatibilize as fontes aos ditames constitucionais viabilizam a que o juiz aplicador imprima

---

<sup>3</sup> Dispositivo como ponto de partida do intérprete jurídico também é tratado como fonte do Direito (para abarcar outras origens além das textuais), enunciado jurídico e texto.

<sup>4</sup> “Art. 5º. (...) LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; LVI - são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos” (BRASIL, 1988).

valores próprios e até redirecione o *telos* jurídico da fonte, o que tem como maior exemplo no Brasil no âmbito das políticas públicas.

#### 4 Conclusões

Como premissa cerne decorrente da ideia de rigidez constitucional está a supremacia da Constituição, que parte da definição de texto constitucional em sua acepção formal, isto é, de um conjunto normativo constante em um diploma que tem hierarquia máxima dentro de um sistema de Direito.

Tradicionalmente, a definição de rigidez constitucional se liga à concepção de Constituição rígida, que envolve a classificação sobre a mutabilidade textual ou formal. Dessa compreensão é que se reconheceu a rigidez constitucional em sua acepção legislativa, consistente nas limitações ou limites ao poder de reforma do texto da Lei Fundamental. Na CRFB/1988 esses limites constam no art. 60, que traz em uma visão ampla que as limitações constitucionais ao poder de reforma compreendem um conjunto de requisitos de validade circunstanciais, formais e materiais que devem ser atendidos pela reforma ao texto da Constituição para que possa produzir plenamente seus efeitos jurídicos.

Com a ascensão da *Era dos Tribunais* é que surge uma segunda acepção de rigidez constitucional, esta compreendida como de cunho técnico-decisional, decorrente da necessidade de garantias da hígidez sistêmica e ligada ao sistema de controle de constitucionalidade, enfaticamente com a fiscalização judicial de constitucionalidade. Esta nova acepção desdobra-se em dois enfoques: (i) um primeiro envolvendo uma medida mais agressiva e tradicional, que é a decretação da inconstitucionalidade do ato estatal questionado, ou seja, a sua expulsão do sistema jurídico; e, com o intuito de amenizar atritos entre Direito e Política, (ii) um segundo enfoque que envolve não a retirada do ato estatal do ordenamento, e sim a utilização de mecanismos através dos quais o ato é mantido no mundo jurídico, mas sujeito a determinada compreensão ou sobre seu quadro interpretativo (interpretação conforme a Constituição em sentido estrito) ou sobre seu quadro fático de incidência (decretação parcial de inconstitucionalidade sem redução textual).

O perigo de uma acepção e de outra está no choque de Judiciário vs. Legislativo e Executivo que o mundo dos fatos evidencia, sendo que os mecanismos hermenêuticos que nasceram para amenizar o choque Direito-Política podem servir como catalisadores da ingerência (já ocorrente) judicial no ambiente de atuação legislativa ou administrativa. O uso de técnicas de formulação legislativa, os conceitos jurídicos indeterminados e as cláusulas gerais, podem agravar ainda mais a situação, mesmo com a clara nobreza dos magistrados e magistradas em realizar o Direito. Na verdade, o conflito tem como cerne a necessidade de haver mais Política nos locais adequados, nos corredores do Legislativo e Executivo, mantendo-se a força do Estado-Juiz e tornando tão fortes quanto as demais funções estatais.

## Referências

- ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- AZEVEDO, Antonio Junqueira de. **Negócio jurídico: existência, validade e eficácia**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 26 jun. 2021.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial n. 1.185.474 – Santa Catarina**. Relator Ministro Humberto Martins. Julgado em 20/04/2010. DJE: 29/04/2010. Brasília: DF, [2010a]. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 26/06/2021.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo regimental no recurso especial n. 1.136.549 – Rio Grande do Sul**. Relator Ministro Humberto Martins. Julgado em 08/06/2010. DJE: 21/06/2010. Brasília: DF, [2010b]. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 26 jun. 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo regimental no recurso extraordinário n. 404.276**. Relator Ministro Cezar Peluso. Julgado em 10/03/2009. DJ: 17/04/2009. Brasília: DF, [2009a]. Brasília: DF, [2009b]. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=595595&base=acordaos&pesquisa\\_inteiro\\_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=595595&base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true). Acesso em 26 jun. 2021.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução de Ari Marcelo Solon. São Paulo: EDIPRO, 2011.
- CAPPELLETTI, Mauro. **O controle judicial de constitucionalidade das leis no Direito Comparado**. Aroldo Plínio Gonçalves. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1984.
- CORDEIRO, António Manuel da Rocha e Menezes. **Da boa fé no Direito Civil**. 7. reimpressão. Coimbra: Almedina, 2017.
- CRISAFULLI, Vezio. *Disposizione (e norma)*. In: *Enciclopedia del Diritto*. Milano: A. Giuffrè, 1964.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **A Constituição na vida dos povos: da idade média ao século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- ENGISCH, Karl. **Introdução ao pensamento jurídico**. 11. ed. João Baptista Machado. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014.
- GRAU, Eros Roberto. **Por que tenho medo de juízes (a interpretação/aplicação do Direito e dos princípios)**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.
- HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1991.
- KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. Tradução de Alexandre Krug, Eduardo Brandão e Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.
- KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito**. 6. ed. Tradução de João Baptista Machado. São

Paulo: WMF Martins Fontes, 1998.

LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência do Direito**. 8. ed. Tradução de José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2019.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Traducción por Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1979.

MELGARÉ, Plínio. **Direito Constitucional: organização do Estado brasileiro**. São Paulo: Almedina, 2018.

MIRANDA, Jorge. **Fiscalização de constitucionalidade**. Coimbra: Almedina, 2017.

PÁDUA, Felipe Bizinoto Soares de. Afinal, o que é controle de constitucionalidade? **Jornal Estado de Direito**. Porto Alegre, 17 mar. 2020c. Disponível em: [https://www.academia.edu/42961614/Afinal\\_o\\_que\\_%C3%A9\\_controle\\_de\\_constitucionalidade](https://www.academia.edu/42961614/Afinal_o_que_%C3%A9_controle_de_constitucionalidade). Acesso em 26 jun. 2021.

PÁDUA, Felipe Bizinoto Soares de. Em busca de uma teoria geral da discricionariedade. **Revista de Constitucionalização do Direito Brasileiro (RECONTO)**. São Paulo, [2021]. Disponível em: <http://revistareconto.com.br/index.php/Reconto/article/view/93>. Acesso em 26 jun. 2021.

PÁDUA, Felipe Bizinoto Soares de. Uma perspectiva multinível do plano da validade. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo, n. 119, p.77-101, maio-jun., 2020b. Disponível em: <http://estadodedireito.com.br/uma-perspectiva-multinivel-do-plano-da-validade/>. Acesso em 26 jun. 2021.

PÁDUA, Felipe Bizinoto Soares de. **Vamos falar de direitos fundamentais (Parte II): deveres fundamentais e os limites aos direitos fundamentais**. **Jornal Estado de Direito**, Porto Alegre, 01 abr. 2020c. Disponível em: [https://www.academia.edu/42961616/Vamos\\_falar\\_de\\_direitos\\_fundamentais\\_Parte\\_II\\_deveres\\_fundamentais\\_e\\_os\\_limites\\_aos\\_direitos\\_fundamentais](https://www.academia.edu/42961616/Vamos_falar_de_direitos_fundamentais_Parte_II_deveres_fundamentais_e_os_limites_aos_direitos_fundamentais). Acesso em 26 jun. 2021.

PÁDUA, Felipe Bizinoto Soares de; MINHOTO, Vinicius Marinho. Sistema, código e processo constitucional. In: TAVARES, André Ramos; GAMA, Marina Faraco Lacerda (orgs.). **Um Código de Processo Constitucional para o Brasil**. Belo Horizonte: Arraes, 2021.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado das ações**: tomo I. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972.

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

RUSSOMANO, Rosah. **Dos Poderes Legislativo e Executivo**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1976.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SCHMITT, Carl. **O guardião da Constituição**. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

VEDEL, Georges. **Manuel élémentaire de Droit Constitutionnel**. Paris: Dalloz, 2002.

Artigo submetido em: 2021-06-27; reapresentado em: 2021-08-02; aceito em: 2021-08-06



**FEDERALISMO NO CONGRESSO NACIONAL:  
MAPEAMENTO DOS PRINCIPAIS PROCESSOS DECISÓRIOS DA 55ª  
LEGISLATURA (2015-2019) NAS ÁREAS DE MEIO AMBIENTE, SAÚDE E  
EDUCAÇÃO**

**FEDERALISM IN BRAZILIAN CONGRESS:  
DECISION-MAKING PROCESSES OF THE 55TH LEGISLATURE (2015-2019) IN  
THE AREAS OF ENVIRONMENT, HEALTH, AND EDUCATION**

**FEDERALISMO EN EL CONGRESO NACIONAL:  
MAPEO DE LOS PRINCIPALES PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES DE LA 55  
LEGISLATURA (2015-2019) EN LAS ÁREAS DE MEDIO AMBIENTE, SALUD Y  
EDUCACIÓN**

Adriana de Oliveira Pinheiro<sup>1</sup>  
Julia Alves Marinho Rodrigues<sup>2</sup>  
Pedro Lucas de Moura Palotti<sup>3</sup>  
Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo<sup>4</sup>

**Resumo:** O artigo tem como objetivo mapear a produção legislativa da 55ª Legislatura a partir de uma perspectiva das relações intergovernamentais. Ou seja, do conjunto de projetos de lei apresentados pelos deputados e senadores nas áreas de meio ambiente, saúde e educação, quantos são os que envolvem uma perspectiva de cunho federalista? Foi feito rastreamento para identificar as características dessas proposições. Classificaram-se as proposições em normativa, fiscal ou programática. Na sequência, com foco no processo legislativo, foi traçado o perfil do autor da proposta, seu estado de origem, cargo

---

<sup>1</sup> Doutoranda e Mestra em Ciência Política pela Universidade de Brasília na linha de pesquisa Legislativo e Políticas Públicas (2018). Pesquisadora no Grupo de Pesquisa Questões Federativas Revisitadas: Processo Decisório, Financeiro-Orçamentário e de Execução de Políticas Públicas de Competência Comum no Brasil - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP (2019). Tem experiência nas áreas de Política e Instituições, Processo Legislativo e Federalismo Fiscal. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6620-6181> E-mail: [adrianaopinheiro@gmail.com](mailto:adrianaopinheiro@gmail.com)

<sup>2</sup> Possui mestrado em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UNB), especialização em Avaliação de Políticas Públicas (ILB/Senado), Orçamento Público (AVM Integrada) e em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail: [jurodrigues.apo@gmail.com](mailto:jurodrigues.apo@gmail.com)

<sup>3</sup> Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília (2017). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2012) e graduado em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (2008) e em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2009). Desde 2011, é membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério da Economia. Atualmente está em exercício descentralizado no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). É professor no Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e no Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9071-9726> E-mail: [pedropalotti@gmail.com](mailto:pedropalotti@gmail.com)

<sup>4</sup> Mestre e doutora em ciência política pela Universidade de Brasília, com pesquisas nas áreas de políticas públicas e estudos legislativos. Especialista sênior em políticas públicas do Observatório do Clima. Pesquisadora colaboradora plena e professora voluntária no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (Ipol/UnB). Professora no mestrado em administração pública e na graduação em direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Foi Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama (2016/2018). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2363-771X> E-mail: [suelymvg@gmail.com](mailto:suelymvg@gmail.com)

ocupado no Congresso e partido filiado. Tais comparações permitiram analisar as diferenças e similaridades entre os projetos de lei de cunho federalista nas áreas de meio-ambiente, saúde e educação, relacionando-os com a questão da divisão das competências entre os entes federados prevista na Constituição Federal.

**Palavra-chave:** Federalismo; Poder Legislativo; Comportamento parlamentar.

**Abstract:** The article aims to map the legislative production of the 55th Legislature from a perspective of intergovernmental relations. Considering the propositions presented by deputies and senators in the areas of environment, health, and education, how many of them involve a federalist perspective? Process tracing were performed to identify the characteristics of these propositions. A first step was the classification of proposals into normative, fiscal, or programmatic. Subsequently, we focus on the legislative process, identifying who was the author of the proposal, his state of origin, position held in Congress and affiliated party. Such comparisons allowed us to analyze the differences and similarities between the federalist law's in the areas of environment, health, and education, relating them to the division of competences between the sublevels established in the Federal Constitution of Brazil.

**Keywords:** Federalism; Legislative Branch; Parliamentary Behavior.

**Resumen:** El artículo tiene como objetivo mapear la producción legislativa de la 55ª Legislatura desde la perspectiva de las relaciones intergubernamentales. Es decir, del conjunto de proyectos de ley presentados por diputados y senadores en las áreas de medio ambiente, salud y educación, ¿cuántos son los que involucran una perspectiva federalista? Se realizó un seguimiento para identificar las características de estas proposiciones. Las propuestas se clasificaron en normativas, fiscales o programáticas. Luego, con un enfoque en el proceso legislativo, se trazó el perfil del autor de la propuesta, su estado de origen, cargo que ocupa en el Congreso y partido afiliado. Tales comparaciones permitieron analizar las diferencias y similitudes entre los proyectos de ley federalistas en las áreas de medio ambiente, salud y educación, relacionándolos con el tema de la división de competencias entre entidades federativas previsto en la Constitución Federal.

**Palabras clave:** Federalismo; Poder Legislativo; Comportamiento parlamentario;

## 1 Introdução

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) prevê competências exclusivas, a serem executadas por cada ente federado, de forma independente, mas também delimitou competências a serem desempenhadas conjuntamente, sob o regime de parceria, as quais foram denominadas competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O artigo 23 definiu as que requerem a participação de todas as esferas da federação e dos três poderes, em função do interesse público existente na preservação de determinados bens e no cumprimento de certas metas de alcance social. Entre elas destacam-se às relativas à saúde (II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência), à educação (V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência) e ao meio-ambiente (VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e VII - preservar as florestas, a fauna e a flora).

Tal arranjo tem impacto em todo o ciclo das políticas públicas, em especial na etapa em envolve a participação do Congresso Nacional. No caso brasileiro, os “distritos” de onde se origina a representação da Câmara dos Deputados são os próprios estados da federação. Não obstante o tamanho da população seja o determinante da quantidade de cadeiras por estado, há o mínimo 8 e o máximo de 70 deputados, o que impõe uma lógica federativa numa representação

majoritariamente populacional. No Senado Federal, como se poderia esperar, a lógica federativa é predominante. Cada estado da federação possui a mesma quantidade de representantes, 3 senadores por estado (CINTRA; LACOMBE, 2007; NICOLAU, 2015).

O presente artigo busca analisar de forma conjunta a literatura sobre Legislativo e Federalismo, uma vez que o Parlamento tem tido um papel cada vez mais proeminente na formulação das políticas públicas. Parte-se do seguinte questionamento: é possível identificar, nas proposições legislativas de cunho claramente federativo que envolvem áreas de competência comum (saúde, educação e meio ambiente), padrões de comportamento parlamentar?

Primeiramente buscou-se estabelecer o panorama geral dos principais processos legislativos de cunho federativo envolvendo as áreas de saúde, educação e meio ambiente no cenário recente. A pergunta de pesquisa, portanto, tenta desvendar quais são as características das proposições legislativas sobre saúde, educação e meio ambiente na 55ª legislatura. Para tanto, foram selecionados Projetos de Leis Ordinária (PL), Projetos de Lei Complementar (PLP) e Propostas de Emenda à Constituição (PEC) que foram apresentados entre 2015-2018.

A literatura tradicional sobre presidencialismo de coalizão normalmente explica o processo legislativo do ponto de vista “macro” e defende que a União e os líderes partidários seriam muito mais eficientes e poderosos na coordenação de suas preferências do que os governadores e outros autores subnacionais (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003; PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2007; CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009). Até mesmo estudos mais recentes sobre a governabilidade, como os de Dantas e colaboradores (2019), ressaltam a dominância do governo federal e dos partidos políticos na arena legislativa.

Nesse sentido, Abranches (2018) pontua a existência de uma “hiperconcentração” de poderes e de recursos nas mãos da Presidência da República, que acabaria por transformar os demais atores do sistema (governadores, prefeitos, congressistas) em “pedintes e negociadores políticos contumazes e instáveis” (p. 43).

Todavia, é importante compreender que nem sempre é possível manter a coalizão sob controle. Silva (2014) aponta para uma série de lacunas sobre o papel dos parlamentares e de outros atores no processo legislativo, que frequentemente restam subvalorizados pela ênfase excessiva no poder do Executivo e dos líderes partidários.

Há também temáticas específicas em que são salientes aos interesses dos entes subnacionais, cuja negociação muitas vezes envolve a mobilização de bancadas estaduais e não partidárias (SILVA, 2014). Apesar de serem exceção, mobilizações dessa natureza podem modificar o arranjo de forças entre coalizão de governo e oposição.

Nessa linha, Abranches (2018) descreve a tensão política decorrente da votação sobre a redistribuição dos royalties de petróleo no final de 2012. O governo e os estados produtores – Espírito Santo e Rio de Janeiro – foram derrotados no plenário da Câmara pelas demais bancadas estaduais, o que foi seguido por extenso veto presidencial à matéria. O presidente do

Congresso convocou então uma reunião para deliberação do veto presidencial em regime de urgência. A controvérsia foi por fim judicializada pelos estados produtores.

Do ponto de vista federativo, mesmo que haja esforços em prol da coordenação, muitas áreas ainda sofrem com o problema da sobreposição ou indeterminação de competências. No Congresso Nacional, essas disputas podem refletir a dimensão político-partidária e também a estadual. Acreditamos que o papel relevante dos níveis subnacionais na dinâmica legislativa está presente em parte relevante dos processos decisórios no Legislativo.

Vale destacar que 13% do orçamento discricionário da União é destinado às esferas subnacionais. Considerando o período entre 2015-2018, embora o orçamento autorizado pela União tenha diminuído, essa perda foi compensada pela melhora da capacidade de empenho. O maior aumento no período foi em relação às transferências a instituições multigovernamentais nacionais (consórcios). Conforme o SIOP, o valor empenhado total entre 2015-2018 para os Estados foi de R\$ 17,36 bilhões enquanto para os Municípios foi de R\$ 26, 29 bilhões.

Os recursos destinados às esferas municipais foram maiores que os repassados às estaduais. Isso ocorre devido à relação direta entre União e Municípios que passou a marcar várias políticas públicas a partir da década de 2000 (MONTEIRO NETO, 2013, p. 7-8).

A motivação para a elaboração deste trabalho é fornecer suporte às lacunas da literatura no campo de estudos legislativos. A ciência política nacional ainda carece de análises mais sistemáticas sobre relações de conflito e cooperação no Parlamento envolvendo a questão federativa, bem como sobre redes de barganha e de apoios políticos de grupos regionais que integram os partidos nacionais da coalizão ou que formam os governos estaduais que estão alinhados ao presidente.

O artigo está dividido da seguinte maneira: na próxima seção são apresentadas as principais teorias que orientam os estudos legislativos e o federalismo, tendo como referência as políticas públicas; a terceira seção trata da metodologia que foi utilizada na tentativa de realizar a junção entre essas duas áreas do conhecimento; na quarta seção são apresentados os resultados; e, por fim, são apresentadas as considerações finais e apontamentos para futuras pesquisas.

## **2 Legislativo, Federalismo e Políticas Públicas**

A maioria dos autores no campo dos estudos legislativos enfatiza a posição do Executivo, dos líderes partidários e dos Presidentes das Casas como orientação “dominante” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003; PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2007; CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009). Há abordagens críticas sobre os custos decorrentes das negociações nesse sentido e sobre a capacidade de estabilidade desse sistema (RENNÓ, 2006; ABRANCHES, 2015; 2018), mas mesmo os autores críticos não refutam a força política do Executivo na esfera legislativa, em particular pela orquestração de uma

coalizão que forme uma maioria pós-eleitoral. Essa coalizão envolve aspectos programáticos e a divisão de poder na composição do gabinete, com uso recorrente de compensações colaterais na forma de liberação de recursos de emendas parlamentares e da nomeação de indicados para cargos comissionados (ABRANCHES, 2018; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017).

Mesmo ao lidar com temáticas claramente federativas, o Executivo federal seria bem-sucedido para fazer passar agenda que interfere no jogo de forças no âmbito da federação, restringindo a discricionariedade do gasto, a autonomia financeira e uniformizando regras da administração pública e de políticas sociais em relação a estados e municípios. Os trabalhos contrapõem o fortalecimento do centro, sob a liderança no Executivo, para fazer passar uma agenda legislativa que, em muitos casos, contraria interesses dos entes federativos subnacionais, que, em regra, não se apresentariam como *veto players* (ARRETCHE, 2009; 2013).

Ocorre, no entanto, que a profunda recessão econômica acompanhada pelo processo de *impeachment* no governo Dilma Rousseff enfraqueceu a teoria que defende que a formação de coalizões pelo Executivo é suficiente para garantir a sustentação do governo federal (BEDRITICHUK, 2016; ABRANCHES, 2018). Mais recentemente, a disseminação do Coronavírus no mundo pôs em xeque a capacidade de os países gerenciarem o problema rapidamente. É perceptível a celeridade dos governadores no combate à Covid-19 em comparação às respostas dadas pelo governo federal (BARBERIA *et al.*, 2020). A questão federativa nunca esteve tão em evidência no cenário político nacional das últimas duas décadas.

A formação de coalizões estaduais, frentes parlamentares e bancadas temáticas informais demonstram que os parlamentares também organizam suas ações por vias alternativas. Há processos decisórios relevantes em que a capacidade dos líderes controlarem suas bancadas é colocada à prova, nem sempre com sucesso. São questões em que o interesse temático ou federativo se coloca acima do partidário, e esse fato não deve passar despercebido (SILVA, 2014).

A Constituição de 1988 adota a forma federativa de Estado, o que pressupõe a autonomia de cada ente (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), mas com equilíbrio entre os interesses dos membros. A literatura aponta que um estado federal requer o reconhecimento constitucional da estrutura federal, a distribuição de competências, o estabelecimento de instituições representativas e independentes, a arrecadação de finanças próprias e a previsão de um tribunal constitucional (ANDERSON, 2009).

Para Durand (1965), o federalismo caracteriza-se pela ocorrência de vários tipos de relações jurídicas estáveis entre coletividade públicas. As regras essenciais do regime jurídico de uma federação são aquelas que regem a distribuição de competências entre os órgãos comuns e os de cada coletividade, as relações mútuas entre esses órgãos, sua composição e sua forma de recrutamento. Entretanto, as regras que regem tais relações são imperfeitas. Schneider (1979) afirma que a essência de um estado federal consiste na soberania distribuída, sendo cada estado

membro soberano e autônomo, dentro dos limites estabelecidos pela Constituição.

A autonomia e, conseqüentemente a diversidade, é um pressuposto do federalismo, mas, ao mesmo tempo, o exercício da autoridade é um requisito para implementação de políticas universais e uniformes. Wright (1988) pontuou bem que o equilíbrio entre os entes federados consiste em uma relação dinâmica e ao mesmo tempo contingente.

Considerando a questão da saúde, educação e meio ambiente, torna-se pertinente uma breve descrição do padrão de arranjo institucional vigente nas três políticas públicas, com destaque para atores envolvidos, estruturação dos sistemas e papel dos entes federados.

A saúde é um dos braços da seguridade social, em conjunto com a previdência e a assistência social. Como argumentam Cardoso Jr. e Jaccoud (2005), um dos marcos da redemocratização no campo das políticas sociais foi a organização do Sistema Único de Saúde (SUS), assegurando o acesso universal, gratuito e público aos serviços de saúde em todos os níveis de complexidade. O direito à saúde, portanto, está previsto no art. 6 e as diretrizes para o SUS estão no art. 198, ambos da Constituição Federal de 1988.

No âmbito do SUS, as Leis n. 8.080/1990 e n. 8.142/1990 normatizaram a organização do sistema, operacionalizando as diretrizes constitucionais, que preconizaram que as ações e serviços de saúde devem integrar uma rede regionalizada e hierarquizada, orientadas pela descentralização, atendimento integral e participação da comunidade.

A Emenda Constitucional n. 29, de 2000, regulamentada pela Lei Complementar 141/2012, previu a aplicação de recursos mínimos em saúde pelos entes subnacionais. Os estados ficaram obrigados a aplicar anualmente 12% e os municípios 15% da arrecadação de impostos. Em 2015, a Emenda Constitucional n. 86 fez a previsão que a União dispendesse pelo menos 15% da receita corrente líquida.

Do ponto de vista da competência legislativa, a União possui a função de estabelecer normas gerais, que podem ser complementadas concorrentemente pelos estados e municípios. A implementação dos serviços de saúde é comum aos três entes federados.

Uma das inovações no funcionamento do SUS foi a obrigação de se institucionalizar espaços participativos, os conselhos de saúde, que reúnem gestores, profissionais de saúde e usuários, nos três níveis de governo.

Ademais de organizar a participação social em seu funcionamento, desde a década de 1990 estão em funcionamento instâncias de coordenação intergovernamental reunindo representantes dos três níveis governamentais, a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), no plano federal, e de estados municípios, a Comissão Intergestores Bipartite (CIB), no plano estadual, além das comissões Intergestores Regional (CIR), no âmbito das regiões de saúde. São espaços de intermediação de interesses e de negociação entre os entes federados, o que possibilita a elaboração de normativos infralegais e de alinhamento entre os diferentes entes governamentais. Em 2011, a Lei n. 12.466 institucionalizou essas instâncias de coordenação

governamental no âmbito do SUS.

Em relação à educação, vale destacar que a Política de Educação é uma garantia constitucional, ancorada em um direito social (Art. 205 da CF/88) e tem como diretrizes: universalização, igualdade de acesso, valorização do magistério, gratuidade em estabelecimentos públicos, gestão democrática e a colaboração entre os entes.

Sobre o arranjo decisório, a Constituição propôs uma dinâmica federativa orientada pela descentralização da prestação do serviço com tendência municipalista, centralização na União na produção de normas e diretrizes e instituição de um Regime de Colaboração entre os Entes.

No que se refere à competência legislativa, cabe à União legislar sobre normas gerais; aos Estados legislar de forma complementar; e, municípios compete complementar a legislação federal e estadual no que couber.

Quanto ao financiamento, a Constituição estabeleceu valores mínimos a serem aplicados pelos Entes. Segundo o art. 212, a “União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Tais recursos compõem um potente mecanismo financeiro de coordenação que é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, o Fundeb. Adicionalmente, há a complementação da União ao Fundeb, que transfere recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, um valor mínimo por aluno não for alcançado.

Em relação às estruturas de coordenação, têm-se o Conselho Nacional de Educação, a Comissão Intergovernamental do Fundeb e o Conselho de Alimentação Escolar. As ferramentas que são mobilizadas para a coordenação são as Normas Legais (Lei de Diretrizes e Bases, Base Nacional Comum Curricular etc), as Transferências Condicionais (obrigatórias e voluntárias), os Planos Setoriais (Plano Nacional de Educação, Plano de Ações Articuladas, Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos etc).

Por fim, insere-se a política ambiental. Com base em tese defendida por um dos autores no ano de 2013, nos debates legislativos sobre meio ambiente, independentemente de quem está na Presidência da República, o governo costuma pender para o lado empresarial nas matérias que envolvem maior polêmica.

Como a política ambiental tem cunho fortemente regulatório, não trabalhando com distribuição de recursos em volume significativo, as discussões no Legislativo são elemento forte no conjunto de processos decisórios governamentais e costumam ser conflituosas. Do lado dos ambientalistas, entram como força importante de apoio as organizações da sociedade civil que acompanham os trabalhos do Congresso.

Esse campo de políticas públicas está incluso na competência legislativa concorrente. Segundo arts. 24 e 30 da CF/88, cabe legislação federal, estadual, do Distrito Federal e

municipal. As leis federais devem ser observadas como parâmetro mínimo na legislação estadual e municipal, e as leis estaduais como base para a legislação municipal.

Um dos principais órgãos é o Ibama, autarquia criada pela Lei n. 7.735/1989, com muitas atribuições no controle da qualidade ambiental e fiscalização de ilícitos. Também atua de forma supletiva na inação dos órgãos estaduais.

Do ponto de vista federativo, além de ter definido as diretrizes de atuação da União, a inovação mais importante da Política Nacional do Meio Ambiente foi a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Há instância de pactuação federativa formalizada na Comissão Tripartite Nacional (ver art. 4º da Lei Complementar nº 140/2011), mas sem atividades consolidadas no Executivo pelos registros disponíveis no sítio eletrônico do Ministério do Meio Ambiente.

O debate federativo no Congresso costuma ocorrer pela incidência política da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema) e da Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (Anamma). Há processos em que o debate federativo assume proeminência, como os que tramitam na Câmara e no Senado destinado a estabelecer lei nacional que disciplina o licenciamento ambiental<sup>5</sup>.

As três políticas mencionadas podem ser classificadas segundo Lowi (1964). O autor estabeleceu que atores, visto que os recursos são limitados, agem de acordo com suas expectativas de ganhos e perdas, que varia dependendo da temática. Os possíveis perdedores atuam no sentido de impedir e os beneficiários no sentido de aprovar. Em 1984, Wilson criou tipologia com quatro dimensões em que custos e benefícios variam entre concentrados e difusos. Com base em Wilson (1984), a Tabela 1 resume as áreas de saúde, educação e meio ambiente.

**Tabela 1** – Arranjo institucional: saúde, educação e meio ambiente

	<b>Saúde</b>	<b>Educação</b>	<b>Meio Ambiente</b>
<b>Sistema</b>	SUS	SNE/PNE	Sisnama
<b>Atores Federativos</b>	CIT, CIB e CIR	CNE, Fundeb e CAE	Abema e Anamma
<b>Financiamento</b>	Vinculado	Vinculado	Baixo recurso
<b>Classificação</b>	Política Redistributiva	Política Redistributiva	Política Regulatória

Fonte: Adaptado de Wilson (1984).

<sup>5</sup> Ver Projeto de Lei (PL) nº 3.729/2004 e apensos, na Câmara dos Deputados, ainda em trâmite.

### 3 Metodologia

A Do ponto de vista metodológico, acredita-se que o melhor caminho para estudar o impacto do federalismo no âmbito das políticas públicas de competência comum (art. 23 da Constituição) é por meio de perspectivas analíticas integradoras e de médio-alcance. A pergunta de pesquisa, assim, tenta desvendar **“Quais as características das proposições legislativas sobre meio ambiente, saúde e educação na última legislatura?”**.

Acreditamos que o papel dos níveis subnacionais na dinâmica legislativa é relevante nos processos decisórios, e se encontra subvalorizado nas análises da Ciência Política. O crescente protagonismo do Legislativo no cenário político dos últimos anos (ALMEIDA, 2015) vem fortalecendo a área de estudos legislativos.

Foi realizado levantamento documental acompanhado pelo rastreamento de processos (*processtracing*). Desde a apresentação até a aprovação ou não da proposição, há, normalmente, um longo processo que envolve aperfeiçoamentos e acordos políticos. Neste contexto, o rastreamento de processos se caracteriza como “pedaços” ou “rastros” de evidências de diagnóstico da tramitação legislativa (COLLIER, 2011). Não é por acaso que essa técnica é bastante comum em pesquisas com n-reduzido.

As fontes de coleta foram os portais da Câmara dos Deputados ([www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br)) e do Senado Federal ([www.senado.leg.br](http://www.senado.leg.br)). O recorte das observações teve como norte a escolha de proposições legislativas em que houvesse a interação de ao menos dois entes federados, considerando as atividades qualificadas como de competência comum conforme o artigo 23 da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, os projetos que regulam aspectos da esfera privada ou penal foram retirados. Também foram desconsiderados os projetos arquivados, prejudicados ou retirados pelo autor. Esses projetos foram desconsiderados da análise, pois o progresso da tramitação foi praticamente nulo no período analisado. O que restringiu o número de amostras.

Considerando a 55ª Legislatura, foram selecionados os Projetos de Leis Ordinária (PL), os Projetos de Lei Complementar (PLP) e as Propostas de Emenda à Constituição (PEC) apresentados entre 2015 e 2018. Utilizaram-se filtros de pesquisa e palavras-chaves para definir a amostra. As palavras-chaves mais recorrentes foram “Política, Nacional, Sistema, Gestão, Fundo, Tributação, Federalismo, Ente Federado, Subnacional”, entre outras. Nas buscas sobre meio ambiente, filtramos palavras específicas como “Floresta (s), Unidades de Conservação, Licenciamento e Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)”. Em educação, palavras como “Comitê de Articulação Federativa (CAF), Fundeb e Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE)”. Por fim, em saúde o principal filtro foi o “Sistema Único de Saúde (SUS)”.

Com foco nos impactos dessas proposições na estrutura federativa, os projetos foram classificados por temas, identificando quem foi autor da proposta, seu estado de origem, cargo ocupado no Congresso no ano da apresentação do projeto e partido filiado à época. É possível identificar, nas proposições legislativas de cunho claramente federativo, envolvendo áreas de

competência comum (saúde, educação e meio ambiente), padrões de comportamento parlamentar?

A partir dos processos escolhidos, foi possível fazer análises descritivas da distribuição e compreender as características da amostra, conforme explanado a seguir.

#### **4 Resultados e Discussão**

Dos 6.519 projetos apresentados na 55ª Legislatura, 3.057 foram sobre saúde, 2.114 sobre educação e 1.348 sobre meio ambiente. É possível notar que metade das proposições (47%) esteve relacionada ao tema da saúde. Desse universo total, quando se olha o teor federativo dessas propostas, e excluindo os casos amplos que envolvem várias (duas ou mais) políticas públicas assim como os casos muito específicos também (envolvendo apenas um estado ou conjunto de pequenos municípios), chega-se a amostra de 160 proposições. Com as apensações, 142 processos. Essa restrição com esses dois filtros de parâmetros foi pertinente para tornar viável a análise de cada um dos processos a fim de identificar semelhanças e diferenças no grupo selecionado. Um importante aspecto do processo legislativo é o estatuto da apensação, que agrupa assuntos afins e permite que as matérias tramitem de forma mais célere, considerando a morosidade do processo legislativo ordinário.

Essa amostra de 142 processos contém 55 proposições da área de saúde, 39 da educação, 40 do meio ambiente e oito projetos cujos temas envolveram tanto saúde como educação. Saúde e educação tiveram proporção equivalente de projetos com teor federativo (1,8% do total apresentado) e os projetos relacionados à questão ambiental tiveram proporcionalmente um caráter federativo mais acentuado (3% do total de apresentado).

Percebe-se que as proposições selecionadas para essa análise (teor federativo explicitamente caracterizado, desconsiderando casos que envolvem várias políticas públicas ou com foco muito específico) são poucas, considerando o universo total de proposições apresentadas entre 2015-2018. Entretanto, uma análise mais focalizada permite compreender as características em comum desse grupo de proposições.

Do ponto de vista do tipo de proposição legislativa, considerando as de cunho federativo, foram 6 Propostas de Emenda à Constituição (PECs), 17 Projetos de Lei Complementar (PLPs) e 119 Projetos de Lei Ordinária (PLs). Um detalhamento setorial indica que 75% das PECs foram da área de saúde e 25% de educação. Mesmo que meio ambiente seja um tema constitucionalizado, não houve PEC sobre essa temática.

Sobre os PLPs, 76% dos assuntos foram para saúde/educação e 24% para meio-ambiente. Considerando que leis complementares regulamentam matéria constitucional, cerca de 60% dos PLPs foram apresentados no primeiro ano da legislatura.

A Tabela 2 apresenta o recorte das proposições federativas por tipo de proposição legislativa.

**Tabela 2** – Proposições federativas por espécie legislativa

<b>Tipo</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
<b>PL – Projeto de Lei</b>	119	84
<b>Projeto de Lei Complementar (PLP)</b>	17	12
<b>Projeto de Emenda à Constituição (PEC)</b>	6	4
<b>Total</b>	142	100

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Elaboração própria.

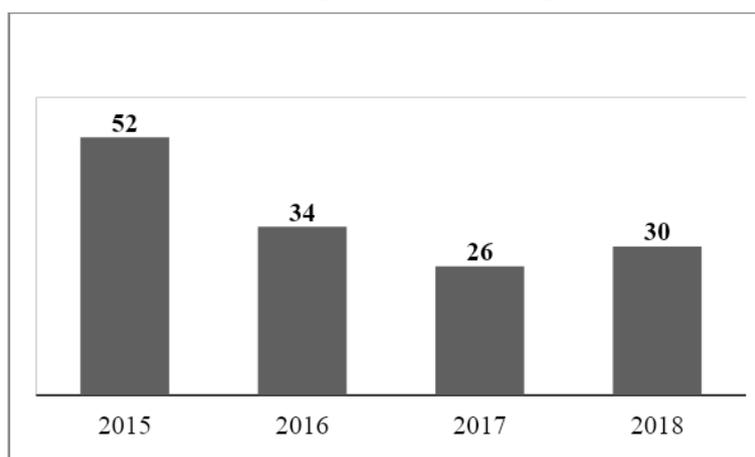
Vale destacar que tanto a PEC como o PLP têm rito especial e passam obrigatoriamente pelo plenário, conforme o Regimento Interno das Casas Legislativas. Já os projetos de lei ordinária muitas vezes tramitam somente pelas comissões, sem passar pelo crivo do Plenário. As regras regimentais definem as exceções ao poder conclusivo (no Senado chamado de terminativo) das comissões.

O maior número de projetos apresentados foi sobre leis ordinárias e se distribuíram entre saúde (37%), educação (29%), meio-ambiente (30%) e saúde/educação (35%). Foram apresentados principalmente em 2015 (26%) e 2018 (33%). Ou seja, os parlamentares apresentaram mais projetos no primeiro e último ano da legislatura, provavelmente como forma de reforçar a *accountability* vertical, no sentido de prestação de contas aos eleitores (AMORIM, 2003).

Essa lógica se repete no quadro geral, a maior parte das propostas foi apresentada em 2015. Trata-se de um fenômeno típico que se repete a cada 4 anos, com os parlamentares buscando apresentar e/ou reapresentar suas propostas, além dos congressistas novatos que também procuram se destacar. A métrica “número de projetos apresentados” muitas vezes é utilizada como uma *proxy* para avaliação do desempenho do parlamentar, o que cria um forte incentivo para a apresentação de propostas (AMORIM, 2003). Ainda sobre a questão temporal, destaca-se 2016 como um ano em quase 50% das proposições, identificadas segundo os critérios da pesquisa, foi só sobre saúde.

O Gráfico 1 elucidava esses resultados.

**Gráfico 1** – Proposições federativas por ano



Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Elaboração própria.

Com a análise, constatou-se o fenômeno da apropriação (SILVA, 2014), que é quando ocorre uma espécie de carona/réplica de alguma proposição já antes apresentada. Exemplos são os PL n. 8131/2017 e PL n. 6836/2017, que tratam da Política Nacional de Saúde Bucal no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Esse fenômeno é muito debatido pela Ciência Política e a existência dele na amostra selecionada apenas confirma que as características presentes no universo geral se encontram também nas proposições de cunho federativo.

Do total de 142 proposições com teor federativo reunidas conforme os critérios da pesquisa, 57% não são apensadas. Desses projetos com temas “ditos novos”, uma vez que não estavam correlacionados a outros projetos, é interessante perceber que há um perfil muito específico se comparado ao quadro geral: mais da metade são oriundos do Senado Federal, 28,4% apresentados por partidos da oposição e quase 15% são de parlamentares do Rio de Janeiro.

Em relação à autoria, verificou-se que a grande maioria dos projetos foram apresentados por Deputados, 116, seguidos pelos Senadores, 18, pelas comissões da Câmara, 5 e apenas 3 pelo Executivo Federal. A Tabela 3 mostra essa configuração.

**Tabela 3** – Proposições federativas por autoria

<b>Autor</b>	<b>Porcentagem</b>
<b>Deputado</b>	82%
<b>Senador</b>	13%
<b>Comissões da CD</b>	3%
<b>Poder Executivo</b>	2%

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Elaboração própria.

Chama atenção que nenhuma comissão do Senado Federal tenha apresentado proposta de autoria do colegiado, principalmente porque é nesta Casa que se encontra a representação dos Estados e do Distrito Federal.

É importante ressaltar que diferentemente do padrão geral, 47% dos projetos reunidos segundo os critérios da pesquisa que foram apresentados por senadores foram sobre meio ambiente. Na leitura tradicional, o Senado possui um perfil mais conservador e moroso, sendo que a maioria dos projetos tramitam nas comissões e não estão apensados a outros. Por outro lado, mais de 40% dos assuntos na Câmara se enquadram como um programa ou política. Além disso, verifica-se a repetição, em geral, de padrões de variáveis nos projetos que tramitam nesta Casa, o que indica que essa rede é mais previsível e consolidada (RICCI, 2008).

Outro ponto sobre o processo legislativo é a sua morosidade. Praticamente todas as proposições identificadas na pesquisa tramitaram de forma conclusiva pelas comissões, contudo muitas ainda estavam pendentes do parecer dos relatores. Por isso não foi possível traçar o perfil do relator, mas apenas do autor.

A maioria dos autores desses projetos ocupou cargo de relevância política, 62 parlamentares, do total de 134, eram líderes ou vice-líderes à época. Majoritariamente, os autores dos projetos faziam parte da base do governo (96), com exceção do ano de 2017, pois com a mudança da coalizão com o governo Temer, o equilíbrio na apresentação de projetos tanto da oposição (15) como da situação (13) foi maior.

Sobre conteúdo, as propostas foram classificadas em três categorias: Normativa (cria/altera lei ou gera obrigatoriedade) com 40 processos; Fiscal (envolve repasses, fundos e isenção fiscal) com 44; e Programa/Política (cria/altera programa/política ou estatuto) com 58 processos. Nenhuma proposta fiscal foi aprovada, o que indica, como já apontado pela literatura (JUNQUEIRA, 2015), a dificuldade em se aprovar matérias de cunho fiscal no Brasil.

É interessante ressaltar que, do total de autores que não possuíam cargo, a imensa maioria apresentou projetos só na área fiscal. Assim, foram encontradas evidências de que os parlamentares de baixo escalão preferem apresentar projetos de cunho fiscal, provavelmente por não terem muito espaço político no Congresso (PEREIRA; POWER; RENNO, 2007).

Na oposição, o quadro muda. Quase 70% dos parlamentares ocupavam cargos relevantes. Isso se explica, em parte, devido ao presidencialismo de coalizão, pois nos partidos pequenos, principalmente os de oposição, a chance de alguns deles serem líderes ou vice-líderes é maior por uma questão puramente numérica (CINTRA; LACOMBE, 2007; NICOLAU, 2015).

Uma análise do estado de origem dos autores indica uma forte concentração no Sudeste do país, com Rio de Janeiro (22), Minas Gerais (14) e São Paulo (13) respondendo por 35% do total de projetos. AC e SP foram os estados que mais apresentaram propostas sobre saúde. Provavelmente devido ao interesse intrínseco da região, Tocantins foi o que mais apresentou

projetos sobre meio ambiente (5). Apenas o Estado de Sergipe não contou com proposta apresentada no período entre 2015 e 2018.

Mesmo que RJ e SP sejam as maiores capitais, a questão da sobre-representação nesses estados no Congresso tende a enviesar o quadro analítico. Por isso, a Tabela 4 controla os dados a partir da bancada estadual.

**Tabela 4** – Proposições federativas (controlando por Estado)

<b>Estados</b>	<b>Proporcionalidade</b>
<b>TO</b>	1,25
<b>AC</b>	0,75
<b>RN</b>	0,63
<b>MS</b>	0,50
<b>RJ</b>	0,48
<b>CE</b>	0,32
<b>SC</b>	0,31
<b>ES</b>	0,30
<b>MG</b>	0,26
<b>BA</b>	0,26
<b>DF</b>	0,25
<b>RO</b>	0,25
<b>PR</b>	0,20
<b>RS</b>	0,19
<b>SP</b>	0,19
<b>GO</b>	0,18
<b>PA</b>	0,18
<b>MA</b>	0,17
<b>AM</b>	0,13
<b>AP</b>	0,13
<b>MT</b>	0,13
<b>RR</b>	0,13
<b>PE</b>	0,12
<b>AL</b>	0,11
<b>PI</b>	0,10
<b>PB</b>	0,08
<b>SE</b>	—

Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

Nota: Para realizar este cálculo se dividiu o número de propostas apresentadas pelo tamanho da Bancada na Câmara dos Deputados.

É interessante notar que ao controlar pela bancada os dados nos mostram que mesmo que em números absolutos o RJ, MG e SP tenham se sobressaído, proporcionalmente apenas o RJ realmente apresentou muitas proposições. Os que mais apresentaram foram os estados com bancada pequena (TO, AC, RN, MS e ES) ou média (CE e SC). Ou seja, nas proposições de teor federativo estudadas, os estados com menor representação parecem ter se mobilizado mais.

Os partidos que mais apresentaram projetos foram o PMDB e PT, 13 casos para cada,

sendo que 8 propostas do PT foram para área de educação e 5 do PMDB foram para o meio-ambiente. Seguidos do PP (11), PSDB (11) e PSB (10). Esses partidos estão entre os maiores partidos do Congresso. O PMDB, PP e PSB sempre estiveram na coalizão governamental, já o PT e PSDB ora sim, ora não. Isso se explica por causa da mudança de Dilma para Temer.

Individualmente, os parlamentares que mais apresentaram proposições foram o Deputado Carlos Henrique Gaguim (7), Alan Rick (4) e Laura Carneiro (4). Nenhum deles assumiu cargo relevante. Do ponto de vista de gênero, 19 projetos foram apresentados por mulheres (13%) e 123 por homens (87%). Isso ocorre devido à sub-representação feminina no Congresso.

Considerando que a área de saúde tem aplicação em regra vinculada (AFONSO, 2016), é compreensível que poucos projetos tenham sido normativas (26%), uma vez parcela de recursos já foram pré-estabelecidas. Os parlamentares de partidos que não faziam parte da coalizão governamental (oposição) apresentaram a mesma quantidade de projetos programáticos e fiscais (40% cada) e apenas 20% sobre questões normativas. O que indica que a principal forma de agir da oposição foi mais pelo embate direto com a agenda de governo, do que pela apresentação de leis gerais. A seguir, o Tabela 5 categoriza as proposições por conteúdo.

**Tabela 5** – Proposições federativas por conteúdo

	<b>Saúde</b>	<b>Educação</b>	<b>Saúde/Educação (Ambos)</b>	<b>Meio Ambiente</b>	<b>Total</b>
<b>Normativo</b>	15	11	1	13	40
<b>Fiscal</b>	16	12	6	10	44
<b>Programa/Política</b>	24	16	1	17	58

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Elaboração própria.

Finalmente, em relação à questão da aprovação, do total de 142 projetos, apenas 5 proposições foram aprovadas, o restante continua em tramitação. Todos foram apresentados por parlamentares da região Sul/Sudeste. Desses 5, todos eram de partidos que pertenceram à coalizão governamental. Isso indica que o governo federal consegue influenciar a agenda legislativa, premiando os parceiros da coalizão (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2007; ARRETCHE, 2009).

Sobre o regime de tramitação, 120 estão tramitando em comissão e 22 em plenário. Dos projetos prontos para a pauta de plenário, a maioria estava apensada e era de membros da coalizão governamental. Ou seja, não é tão simples fazer com que as matérias cheguem a plenário. Somente quatro projetos foram aprovados em plenário, todos com votações simbólicas. Por isso não foi possível calcular os índices de fidelidade partidária e de apoio ao

governo nas votações.

## 5 Considerações Finais

A etapa de formulação é crucial no estudo do ciclo de políticas públicas, uma vez que é nessa fase que se identificam os atores relevantes e os principais assuntos da agenda. A questão federativa, embora permeie grande parte dos assuntos afetos às políticas públicas de competência comum, é abordada pela literatura majoritária de maneira paralela. Portanto, torna-se imprescindível estudar as distorções dos processos de formulação e implementação de políticas públicas, que, frequentemente, produzem resultados distorcidos da realidade legislativa.

Os resultados trazem algumas questões que já foram bem pontuadas pela literatura de comportamento parlamentar, como o volume maior de proposições apresentadas no primeiro e último ano da legislatura, o poder dos líderes e dos partidos da coalizão, a morosidade do processo legislativo, a sub-representação de gênero, entre outros.

O quadro descritivo apresentado tem como propósito introduzir os estudos com foco no federalismo no Congresso. Essa agenda tem *blockers* por se tratar de assuntos, muitas vezes, conflituosos ou contraditórios.

A questão federativa foi relevante no recorte estudado. Mesmo que a maioria dos autores seja do Rio de Janeiro, Minas Gerais ou São Paulo, proporcionalmente, Tocantins, Acre e Rio Grande do Norte, que são bancadas pequenas, foram as que mais apresentaram. Assim, as bancadas menores, em geral, foram mais ativas na apresentação de proposições.

O número reduzido da amostra (160 proposições) se justificou devido à escolha de parâmetros, que excluíram projetos de teor muito amplo ou arquivados, prejudicados ou retirados pelo autor. Essa opção tornou viável uma análise mais aprofundada dos processos. Essa dinâmica observada demonstra baixo protagonismo do Congresso na regulamentação da federação nas três políticas públicas escolhidas. Esperaria maior número de proposições. Não é por acaso que a saúde é tão enfática no uso de portarias para regulamentar serviços e repassar recursos condicionados.

Sugerem-se estudos de casos detalhados desses processos, com análise de notas taquigráficas e audiências públicas a fim de captar as pressões exercidas sobre os parlamentares e as orientações predominantes que justificaram seus votos.

É fundamental que os trabalhos analisem, cada vez mais, o processo legislativo no âmbito do Legislativo, mas que reconheçam que as Casas Legislativas têm um componente federativo bastante acentuado, tendo em vista as limitações institucionais da representação estadual previstas na Constituição. O Brasil continua sendo um país heterogêneo e com um perfil múltiplo e fracionado de demandas, interesses e expectativas. Sendo o comportamento político um reflexo desse mosaico, contando com padrões de representação mais estruturados

que coexistem com as práticas clientelistas mais atrasadas.

## Referências

ABRANCHES, Sérgio H. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

AFONSO, José Roberto R. **Federalismo Fiscal Brasileiro: uma visão atualizada**. IDP, 2016.

ALMEIDA, A. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 7, p. 45-50, 2015.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados* [online], 2003, v. 46, n. 4, 2003.

ANDERSON, George. **Federalismo: uma introdução**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados* (Rio de Janeiro. Impresso), v. 52, p. 377-423, 2009.

ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos Estudos CEBRAP* (Impresso), p. 39-57, 2013.

BARBERIA *et al.*, **Confronting the COVID-19 Pandemic: Brazilian Federal and Subnational-Government Responses**, Technical Report on Social Distancing Stringency (SDS) 1.0. University of São Paulo, Brazil 2020.

BEDRITICHUK, Rodrigo Ribeiro. **Da popularidade ao impeachment: Medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política no governo Dilma**. Brasília, dissertação de mestrado, Instituto de Ciência Política – UnB. 2016.

BERTHOLINI, Frederico e PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2017, vol.51, n.4, pp.528-550. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122017000400528&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122017000400528&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 23 ago. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 23 ago. 2020.

CARDOSO JR, J.C.; JACCOUD, Luciana . Políticas Sociais no Brasil: Organização, Abrangência e Tensões da Ação Estatal. In: Luciana Jaccoud. (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005, v., p. 181-260.

CHEIBUB, J. A., FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. *Dados*, v. 52, n. 2, pp. 263-299, 2009.

CINTRA, Antonio Octavio; LACOMBE, M. B. . A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política. In: Lúcia Avelar; Antônio Octávio Cintra. (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2ed.São Paulo: UNESP, 2007, v., p. 143-182.

COLLIER, David, Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, 44(4), p.

823-830, 2011.

DANTAS, Humberto (organizador); *et. al.* Governabilidade: para entender a política brasileira. Rio de Janeiro: **Cadernos Konrad Adenauer Stiftung**, 2019.

DURAND, Charles. El Estado Federal em el derecho positivo. **Federalismo y federalismo europeo**. Madrid: Tecnos, 1965.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro: **FGV**; FAPESP, 2001.

JUNQUEIRA, M. D. O., O nó da reforma tributária no Brasil (1995-2008). São Paulo, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 30 n° 89, 2015.

LIMONGI, Fernando P. Presidencialismo e Governo de Coalizão. In: Leonardo Avritzer e Fatima Anastasia. (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, pp. 237-257. 2006.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações no cenário atual. Textos para Discussão n° 1894. Brasília: Ipea, nov. 2013.

NICOLAU, Jairo. Sistemas eleitorais. In: Lúcia Avelar; Antônio Octávio Cintra. (Org.). **Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução**. 3ed. São Paulo: UNESP, 2015, v. , p. 237-245.

PEREIRA, C., POWER, T. & RENNO, L. R. Presidentes, poder de agenda, e as consequências imprevistas da reforma das medidas provisórias. In: Jairo Nicolau; Timothy J. Power. (Org.). **Instituições Representativas no Brasil: balanço e reforma**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, pp. 75-96, 2007.

RICCI, Paolo. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: LEMOS, Leany B. S. (Org.). **O Senado Brasileiro no Pós-Constituinte**. Brasília: Senado Federal/ Unilegis, 2008. Cap. 7. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/180410/1/O%20Senado%20Federal%20brasileiro%20no%20p%20c%20b3s-constituente.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2020.

SANTOS, Fabiano. Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão. In: **Reforma Política no Brasil – Realizações e Perspectivas**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, pp. 19-38, 2003.

SCHNEIDER, Hans Peter. El Estado Federal Cooperativo: problemas actuales del federalismo en la República Federal de Alemania. **Revista de Estudios Políticos** (nueva época). Madrid: CEPC, no 12, nov/dic de 1979.

SILVA, Rafael S. Beyond Brazilian Coalition Presidentialism: the Appropriation of the Legislative Agenda. **BPSR**, v. 8, n. 3, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1981-38212014000100022>. Acesso em: 23 ago. 2020.

WILSON, J. Q., Politics of regulation, in T. Ferguson e J. Rogers (eds.), **The political economy**: readings in the politics and economics of American public policy, Nova York, Routledge, p. 81-103, 1984.

**APÊNDICE – Relação dos projetos federativos por assunto**

<b>Espécie</b>	<b>n.</b>	<b>Ano</b>	<b>Teor Federativo</b>
PLP	4	2015	(Cide) incidente sobre tabaco desempenhadas em hospitais das redes públicas de saúde nos três níveis
PLP	8	2015	Normas de cooperação dos entes na gestão pública da cultura brasileira
PEC	15	2015	Fundeb como instrumento permanente de financiamento da educação básica pública
PEC	48	2015	União repasse parte do CSLL aos Municípios p/ área da saúde
PLP	57	2015	Exclui limite despesa pessoal na saúde e educação dos Municípios, dos recursos da União, P/ fins de LRF
PEC	80	2015	Substituição dos cargos subnacionais por carreira nacional magistério na educação básica
PL	117	2015	Política Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico do Setor Farmacêutico
PLP	137	2015	Criação novos Municípios dependerão da realização de Estudos de Viabilidade Municipal (EVMs)
PLP	158	2015	Destinação recursos FPE a UFs p/ proteção ambiental
PLP	180	2015	Não serão passíveis de limitação de empenho a execução de ações de vigilância e defesa sanitária dos animais e vegetais nos 3 níveis
PLP	204	2015	Montante mínimo de repasse subnacional
PLP	208	2015	Autoriza transferências voluntárias no caso de inadimplência do ente beneficiário
PLP	214	2015	Veda contingenciamento de despesas destinadas à saúde e à educação
PLP	215	2015	Repasse do FPM para municípios que se destacaram nas ações de saneamento
PL	251	2015	Piso salarial magistrados educação básica
PL	312	2015	Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais
PL	361	2015	Responsabilidade sanitária dos agentes públicos e a aplicação de penalidades administrativas
PLS	672	2015	Política Nacional de Combate ao Desperdício e à Perda de Alimentos
PLS	691	2015	Programa Nacional de Investimento e Fortalecimento da Educação
PLS	717	2015	Planejamento de ações de sustentabilidade e responsabilidade socioambiental
PL	718	2015	Programa de incentivos para o planejamento familiar
PLS	791	2015	Fundo de Atendimento a Situações de Emergência e de Calamidade Pública Decorrentes de Secas
PL	1190	2015	Gestão resíduos da construção civil
PL	1270	2015	Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES
PL	1344	2015	Fundo Nacional de Apoio à Região do Cantão (TO) - receita União e Convênios Estaduais
PL	1345	2015	Fundo Nacional de Apoio à Região do Jalapão - receita União e Convênios Estaduais
PL	1439	2015	Critérios de distribuição de recursos do Fundeb entre Estados e Municípios
PL	1546	2015	Dispõe sobre normas gerais para o licenciamento
PL	1670	2015	Sistema Brasileiro de Vigilância Agropecuária Internacional
PL	1688	2015	Fundo Nacional de Recuperação de Nascentes de Rios (FUNAREN)
PL	1733	2015	Altera a Lei nº 9.795/1999 - Educação Ambiental
PL	1907	2015	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
PL	1921	2015	Altera a Lei nº 12.858/2013 - vincula gastos com MA
PL	2026	2015	Plano Nacional de Redução de Homicídios

PL	2162	2015	Autoriza o transporte escolar intermunicipal e interestadual de estudantes
PL	2438	2015	Plano Nacional de Enfrentamento ao Homicídio de Jovens e Violência
PL	2504	2015	Ressacimento dos entes subnacionais pelos planos privados nos casos de atendimento dos respectivos segurados na saúde pública
PL	2505	2015	Repasse subnacional de novos valores p/ alimentação escolar
PL	2527	2015	Atendimento psicológico nas escolas de educação pública
PL	2677	2015	Produção de Cacau de Qualidade
PL	2704	2015	Programa Nacional de Recuperação de Dependentes Químicos
PL	2794	2015	Institui Semana Nacional de combate à Cegueira, cuja concretização depende de secretarias estaduais e municipais
PL	2965	2015	Plano Nacional de Enfrentamento à Violência e Abuso de Drogas nas Escolas
PL	2971	2015	Distribuição de responsabilidade na gestão educacional
PL	3042	2015	Amplia recursos disponíveis na p/ educação especial nos entes subnacionais
PL	3127	2015	Aumento do repasse de receitas das loterias federais e similares para Estados
PL	3173	2015	Fundo Nacional de Apoio à Região da Chapada dos Veadeiros (GO)
PL	3200	2015	Política Nacional de Defensivos Fitossanitários e Rotulagem. Incentivo à produção de alimentos livres de agrotóxicos
PL	3252	2015	Medidas de precaução contra erosão costeira
PL	3758	2015	Sistema Nacional de Educação a Distância
PL	4137	2015	Política Nacional da Erva-Mate
PL	4211	2015	Torna obrigatória a realização de diagnóstico de fibrose cística em triagem neonatal
PLS	222	2016	Política de Desenvolvimento Sustentável da Caatinga
PLP	253	2016	Parte das dívidas dos subnacionais podem ser revertidos para área de saneamento básico e saúde pública
PLS	304	2016	Repasse pela União de 70% dos recursos do Fundo Nacional Antidrogas p/ Municípios
PLP	305	2016	Celeridade na liberação dos recursos financeiros para execução de transferências voluntárias da União para entes subnacionais
PLP	332	2016	Altera FPM para preservação ambiental
PL	4317	2016	Obrigatório o exame de retinoblastoma na unidades do SUS
PL	4345	2016	Cria os centros para tratamento de doenças raras nos Estados
PL	4360	2016	Plano nacional de valorização da vida e a campanha "setembro amarelo"
PL	4691	2016	Regime Especial de Tributação para Bancos de Desenvolvimento e Agências de Fomento
PL	4992	2016	Política Nacional de Saúde na Escola (PENSE)
PL	5007	2016	Instalação de coletores de pilhas e baterias pelas UFs
PL	5077	2016	Política Nacional de Conscientização e Orientação sobre a Síndrome de Rett
PL	5078	2016	Política Nacional de Conscientização e Orientação sobre a linfangioleiomiomatose
PL	5263	2016	Cria Código, Agência e Conselho de Mineração Brasileiro
PL	5458	2016	Participação gratuita das escolas públicas na programação de desporto escolar
PL	5641	2016	Veda transferências voluntárias p/ ente que atrasar ou interromper o repasse do SUS
PL	5778	2016	Altera o Programa Mais Médicos
PL	5946	2016	Os gestores do SUS nos 3 níveis promoverão programas de triagem neonatal
PL	6194	2016	Retoma recursos do PDDE para escolas públicas
PL	6268	2016	Política Nacional de Fauna
PL	6391	2016	Fundo Caatinga pelo Banco do Nordeste do Brasil
PL	6411	2016	Dispensa Licenciamento na atividade de silvicultura

			Autoriza CEF a destinar percentual da arrecadação das loterias p/ Secretarias Municipais de Esportes
PL	6451	2016	
PL	6549	2016	Eleva COFINS p/ combate tabagismo à nível subnacional
PL	6670	2016	Política Nacional de Redução de Agrotóxicos – PNARA
PL	6758	2016	Composição do conselho deliberativo do FNDE
PEC	328	2017	Inclusão do saneamento básico dentre as ações de saúde
PEC	339	2017	Aumenta repasse União ao FPM
PLS	339	2017	Apoio financeiro da União aos Municípios p/ ampliação educação infantil Institui o Programa Passe Livre Estudantil e cria o Fundo Federal do Passe Livre Estudantil
PLS	353	2017	
PLS	376	2017	Incentivos fiscais para preservação
PLP	396	2017	Abate do cálculo de despesas subnacionais os recursos recebidos pelo Fundeb Não se aplica suspensão transferências voluntárias p/ saúde e calamidade pública
PEC	403	2017	
PL	6836	2017	Política Nacional de Saúde Bucal
PL	6918	2017	Assistência educacional nos estabelecimentos prisionais Obrigatório o exames de acuidade visual e auditiva em crianças matriculadas nos sistemas públicos de ensinos
PL	7211	2017	
PL	7270	2017	Disciplina a regularização fundiária em áreas urbanas
PL	7578	2017	Institui o Patrimônio Verde
PL	7605	2017	Estatuto da Prevenção ao Uso e Abuso de Drogas Incentivo “Padrinho das Crianças e Adolescentes” p/ fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente nos três níveis
PL	7620	2017	
PL	7725	2017	Estatuto e Semana Nacional da Juventude
PL	7752	2017	Política Nacional de Leitura e Escrita
PL	7760	2017	Fundo Nacional de Desenvolvimento Federativo Recebimento protetor, bloqueador e óculos solar p/ hipopigmentados congênitos pela rede SUS
PL	8035	2017	
PL	8138	2017	Plano de Educação Ambiental
PL	8327	2017	Certificação das entidades de saúde
PL	8440	2017	Alteração Lei Orgânica da Saúde p/ melhorar recursos humanos
PL	8570	2017	Criação da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco Ouve sociedade civil e gestores subnacionais em alterações nos componentes curriculares
PL	8577	2017	
PL	8877	2017	Plano de Prevenção de Incêndio e de Graves Acidentes nas instituições de ensino em todo o território nacional
PL	9038	2017	Título de “Cidade Amiga do Idoso”
PL	9165	2017	Política de Inovação Educação Conectada Programa de Recuperação das Universidades Públicas Estaduais e Municipais
PL	9217	2017	
PL	9226	2017	Participação da comunidade na gestão do SUS
PL	9263	2017	Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural
PL	9373	2017	Semana Nacional de Enfrentamento às Doenças Endêmicas
PLS	74	2018	Transferências de recursos p/ para aquisição de material escolar
PLS	168	2018	Lei Geral de Licenciamento Ambiental
PLS	194	2018	Utilização e proteção da Mata Atlântica
PLP	479	2018	Identificação de depósitos nos fundos de saúde e rateio de recursos Priorização das despesas com saúde e educação nos três níveis
PLP	548	2018	
PLP	560	2018	Estabelece impacto ambiental de produtos e serviços

			Cursos de primeiros socorros ministrados por entidades municipais ou estaduais ao corpo docente e funcional de estabelecimentos de ensino ou recreação
PL	9468	2018	
PL	9474	2018	Política cultura
PL	9484	2018	Sistema Nacional de Bibliotecas Escolares
PL	9595	2018	“Abril Marrom” (conscientização e prevenção à cegueira)
PL	9746	2018	Padronização do processo de licenciamentos potencialmente poluidores
PL	9762	2018	Programa Social de Intervenção Social para Prevenção à Violência
PL	9807	2018	Programa Atividade Física no SUS
PL	9887	2018	Semana Nacional de Prevenção e Enfrentamento às Drogas
PL	9950	2018	Conservação e o uso sustentável do Bioma Pantanal
PL	9997	2018	Política Nacional de Proteção da Pessoa
PL	10104	2018	Incentivos à implantação, pelos entes da Federação, de programas de aquisição de material escolar pelas famílias do PBF
PL	10162	2018	Ações de conscientização do dia Nacional de Combate ao Bullying e à Violência na Escola
PL	10301	2018	Desenvolvimento colaborativo de aplicativo e prestação de contas do total dos recursos à nível subnacional
PL	10420	2018	Incentivar e desenvolver o desporto nos sistemas de ensino
PL	10504	2018	Programa Nacional de Banimento dos Plásticos de Uso Único
PL	10522	2018	Sistema Único de Saúde Animal
PL	10548	2018	Classifica as despesas com alimentação escolar como de manutenção e desenvolvimento do ensino
PL	10880	2018	Destinação de sobras orçamentárias do Fundeb
PL	10895	2018	Ajuda de custo ao usuário do SUS que necessita realizar tratamento de saúde fora do município
PL	10953	2018	Hospital Veterinário Público nos três níveis
PL	10988	2018	Obrigatoriedade de exame p/ retinoblastoma e glaucoma congênito no SUS
PL	11017	2018	Sistema Único de Saúde Animal (SUS ANIMAL)
PL	11049	2018	Pontos com solução antisséptica e placas de prevenção nos hospitais da rede pública
PL	11087	2018	Consórcios intermunicipais de fiscalização de produtos alimentícios
PL	11158	2018	Política Nacional de Saúde Vocal
PL	11222	2018	Selo Patrocínio Saúde
PL	11225	2018	Política nacional de combate à dengue, a chikungunya e a zika
PL	11276	2018	Institui a Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo

Artigo submetido em: 2021-06-28

Artigo aceito em: 2021-09-13



**TRABALHOS DE CONCLUSÃO DE CURSO DEFENDIDOS EM 2021 NO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO – CÂMARA DOS  
DEPUTADOS**

**Título:** EFETIVIDADE DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS:  
Percepção dos servidores que trabalham nas comissões

**Aluno:** Andrei Paula Leite Paz

**Orientador:** Fabiano Peruzzo Schwartz

**Resumo:** Nos bastidores das comissões da Câmara dos Deputados, órgãos em que as audiências públicas são realizadas, críticas com relação à efetividade prática desse tipo de reunião são frequentes, muitas vezes proferidas pelos principais atores que delas participam diariamente. Questionamentos sobre a razão de existir do instituto das audiências públicas são detectados por pesquisas recentes. Há, porém, divergência na literatura acadêmica sobre quais seriam as funções, objetivos, papéis desse tipo de reunião, o que torna a discussão sobre sua efetividade, ou não, bastante complexa. Partindo de sua contextualização – origem, histórico, características, funcionamento nas comissões, atores envolvidos, críticas documentadas – este estudo buscou mapear quais seriam os objetivos de realização desse instituto à luz das três principais óticas teóricas a ele aplicadas pela literatura: o Participacionismo, o Deliberacionismo e a escolha racional do Neoinstitucionalismo. A partir desse levantamento basilar sobre o papel de uma audiência pública, viabilizou-se a análise de sua efetividade, ou melhor, sobre a percepção de sua efetividade na visão dos atores envolvidos em sua realização. Mais ainda, por meio da entrevista de representantes de um dos principais grupos de participantes, os servidores das comissões, pôde-se observar a coexistência, de forma bastante equilibrada, de explicações associadas às variadas correntes teóricas estudadas. Essa característica trouxe à tona reflexão sobre a real necessidade de se buscar detectar qual ótica teórica prevalece dentre os atores envolvidos com essas reuniões. A mensuração do desempenho indicou serem as APs da CD efetivas na percepção da maior parte dos entrevistados. Esse achado surpreendeu as expectativas iniciais, mostrando serem as críticas muito mais associadas a manifestações de interesse na evolução do instituto do que a indícios de baixa percepção de desempenho.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo. Audiências públicas. Participacionismo. Deliberacionismo. Neoinstitucionalismo. Efetividade.

**Título:** CONEXÃO ELEITORAL: uma análise sobre a relação entre padrões geográficos de distribuição de votos e o comportamento legislativo das deputadas na 55ª legislatura

**Aluna:** Raquel Silva de Faria

**Orientador:** Ricardo Chaves de Rezende Martins

**Resumo:** Os principais estudos brasileiros sobre comportamento legislativo pós-redemocratização foram fortemente influenciados pela teoria da escolha racional, evidenciando que tanto elementos da arena eleitoral como da arena política incidem sobre o comportamento legislativo. No entanto, não há estudos que desagregam os dados por sexo e, considerando a evidente sub-representação de mulheres na Câmara dos Deputados, não há como se verificar se deputadas tem comportamento legislativo semelhante aos deputados. Nesse sentido, compreender o comportamento legislativo de deputadas sob o enfoque da conexão eleitoral contribui para identificar nuances da participação política feminina dentro do Câmara dos Deputados e, eventualmente, elucidar problemáticas decorrentes da desigual ocupação dos espaços de poder. Para se estudar o comportamento legislativo das deputadas, nesta pesquisa, foram consideradas proposições legislativas, requerimentos de audiência pública e discursos proferidos em Plenário, com o objetivo de analisar a relação entre o comportamento legislativo das deputadas na 55ª legislatura e os padrões geográficos de distribuição de votos nas eleições de 2014 e 2018. Observou-se que as deputadas obtêm votações mais concentradas do que os parlamentares homens, demonstrando a dificuldade de mulheres ampliarem suas bases eleitorais tanto quanto homens. Os dados refletem a diferença no perfil entre homens e mulheres eleitos, mas também apontam para a dificuldade de as mulheres disputarem igualmente a corrida eleitoral, o que contribui para sua sub-representação. A prevalência de votações não-dominantes entre as deputadas indica que a maior parte seria proveniente de grandes cidades e capitais ou ligadas a setores sociais disseminados pelo estado, sendo assim, era esperado que a natureza da conexão eleitoral desestimularia a lógica particularista e incentivaria à tomada de posição. De fato, essa expectativa teórica se confirmou e as deputadas da 55ª legislatura priorizaram as políticas que distribuem benefícios, sejam de forma concentrada ou difusa, e que possuem baixo nível de conflito na arena legislativa. Prevaleram as políticas distributivistas, de impacto setorial ou nacional, demonstrando que as deputadas, em sua maioria, preferiram agir sob a lógica da tomada de posição ou de criação uma imagem positiva perante o eleitorado (advertising), em detrimento da lógica localista da reivindicação de créditos. Houve predomínio da atuação em temáticas soft politics, o que pode evidenciar elementos da divisão sexual do trabalho na atuação legislativa e a dificuldade de as mulheres ocuparem posições estratégicas na formação da agenda política. Não foi constatada associação entre o perfil de distribuição de votos e o sucesso na reeleição, no entanto, observou-se que deputadas reeleitas priorizaram mais políticas com benefícios difusos a toda a sociedade do que as não-reeleitas. Por fim, constatou-se que há diversos reflexos da arena eleitoral na atuação legislativa das deputadas da 55ª legislatura, demonstrando que a conexão eleitoral certamente é um dos elementos que condiciona o comportamento parlamentar das deputadas.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo. Conexão Eleitoral. Deputadas Federais. Atuação Legislativa. Votos. Distributivismo.

**Título:** REPRESENTATIVIDADE DE MULHERES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: Percepções de integrantes da Secretaria e da Procuradoria da Mulher na Câmara dos Deputados sobre a eficácia das cotas femininas nos resultados eleitorais de 2018

**Aluna:** Roberta Cristina Passos Gonçalves

**Orientador:** Fabiano Peruzzo Schwartz

**Resumo:** Estudo quali-quantitativo das percepções de atores qualificados sobre o efeito das cotas eleitorais e do financiamento no resultado eleitoral de 2018, realizado com vistas a identificar e relatar se fatores pouco investigados possam ter interferido na apreensão e nas conclusões da literatura sobre cotas e na opinião de atores políticos acerca da eficácia das cotas eleitorais no aperfeiçoamento da representatividade feminina. Os resultados foram obtidos mediante a análise e comparação de elaborações discursivas obtidas em entrevistas semipresenciais com indivíduos relacionados à Secretaria de Mulheres na Câmara ou envolvidos com a atividade de promoção de candidaturas femininas, com os resultados da literatura existente sobre as cotas eleitorais no sistema político-eleitoral brasileiro e sugerem ingerência de fatores pouco considerados nessas análises, como o tempo de implementação da política pública, lacunas legislativas e o descumprimento reiterado da legislação sobre cotas e financiamento, como elementos que interferem na percepção acerca da eficácia das cotas eleitorais. Os achados levam à conclusão da importância de que a análise da eficácia das cotas seja realizada levando-se em conta também as condições cronológicas e sistêmicas em que essa política pública esteja produzindo seus efeitos, sobretudo com relação a estruturas e estratégias político-partidárias.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo. Câmara dos Deputados. Cotas. Financiamento. Mulheres. Representatividade. Eleições de 2018.

**Título:** O FIM DAS COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS E SEUS REFLEXOS NOS RESULTADOS DAS ELEIÇÕES PARA VEREADORES EM 2020

**Aluna:** Adriana Pereira Lemos de São José

**Orientador:** Ricardo Chaves de Rezende Martins

**Resumo:** Com a promulgação da Emenda Constitucional 97/2017, o Brasil viveu um ineditismo político desde a redemocratização, a proibição das coligações partidárias para as eleições proporcionais. Com esta alteração, fez-se necessária uma nova maneira de se fazer política, pois as alianças sempre foram agentes importantes no contexto eleitoral. Diante da novidade, mostrou-se interessante elaborar um estudo a fim de verificar o impacto do fim das coligações nas eleições de 2020, na diversidade de partidos representados pelos vereadores eleitos, em comparação com a observada na eleição de 2016. Foram utilizadas como amostra as 26 capitais brasileiras onde ocorreram eleições no ano de 2020. Definiu-se então como objetivo geral investigar o impacto do fim das coligações partidárias nos resultados das eleições municipais para o cargo de vereador em 2020, em termos de representação partidária nas Câmaras de Vereadores, em comparação com os resultados das eleições municipais de 2016. Na metodologia, utilizaram-se a pesquisa bibliográfica e o levantamento de dados eleitorais. Como fundamentação teórica, adotou-se o neoinstitucionalismo, com foco na teoria da escolha racional, suas relações com o comportamento eleitoral, abordando a relevância das instituições, partidos e normas para a compreensão dos fenômenos políticos. Abordaram-se também a reforma política, os impactos, os benefícios e as distorções das coligações. Foi utilizado o método comparativo, por ser uma ferramenta adequada para aferir as modificações ocorridas em uma mesma localidade em períodos e sob normatizações diferentes. Os resultados obtidos não foram conclusivos quanto à redução da fragmentação partidária: observou-se redução em algumas localidades, em contrapartida, houve aumento em outras. Averiguou-se também se as capitais cujos partidos elegeram prefeitos aumentaram sua representatividade nas câmaras de vereadores, além da influência do “puxador” de votos na eleição de outros candidatos após as mudanças na legislação.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo. Coligações partidárias. Neoinstitucionalismo. Escolha racional. Sistema eleitoral.

**Título:** MEDIDAS PROTETIVAS NA LEI MARIA DA PENHA: um retrato da atual agenda propositiva legislativa

**Aluna:** Daniela Novaes Souza Lira Vieira

**Orientadora:** Giovana Dal Bianco Perlin

**Resumo:** O estudo, a partir de uma abordagem de gênero como categoria de análise, analisa as proposições legislativas voltadas para a alteração da Lei Maria da Penha, especificamente, as medidas protetivas da Lei, a fim de caracterizar a agenda propositiva relativa à violência contra a mulher. A partir de uma revisão dos Projetos de Lei em trâmite na Câmara dos Deputados, criou-se categorias de alterações legislativas de acordo com o tipo de alteração almejada e, posteriormente, discute-se algumas características dessa agenda e os possíveis reflexos da atual agenda propositiva na política pública de enfrentamento a esse tipo de violência.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo. Lei Maria da Penha. Violência doméstica contra mulher. Medidas protetivas de urgência. Políticas públicas.

**Título:** REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES E PODER LOCAL: atuação do empresariado como ator político no Distrito Federal na implementação do Pró-DF

**Aluno:** Érik Fernando de Sales Araujo

**Orientador:** Antonio Teixeira de Barros

**Resumo:** Este trabalho aborda como se dá a representação de interesses do empresariado local no âmbito da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), a partir de um estudo de caso que compreende a análise de dois projetos: o Programa de Promoção do Desenvolvimento Econômico Integrado e Sustentável do Distrito Federal (PRÓ-DF 1) e o Programa de Promoção do Desenvolvimento Econômico Integrado e Sustentável do Distrito Federal (PRÓ-DF 2). O objetivo principal é estudar como os procedimentos utilizados pelos grupos de pressão empresariais surtem efeito na defesa de seus interesses perante a Câmara Legislativa do Distrito Federal, verificando a forma de atuação destes grupos e os procedimentos utilizados para a viabilidade do PRÓ-DF. O referencial teórico é focado nos estudos sobre representação de interesses e poder local. A metodologia compreende pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas com os principais atores envolvidos na formulação, tramitação, aprovação e revisão dos dois projetos mencionados. Entre os diversos atores envolvidos na tramitação deste projeto, tornou-se claro o protagonismo do Executivo e do empresariado em detrimento do Legislativo local, este se mostrou mais reativo, tendo atuação mais ligada à problemas pontuais que eram levados por grupos empresariais. Já o empresariado embora bastante atuante, fora pouco organizado, salvo pequenas exceções, e atuava de forma também reativa e segmentada. Não se pôde concluir que o empresariado atuava como grupo uníssono e de forma profissional.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo. Representação de interesses. Poder Local. Câmara Legislativa do Distrito Federal. PRÓ-DF.

**Título:** FUNÇÕES DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS INTERATIVAS DO SENADO FEDERAL

**Aluno:** Marcus Guevara Sousa de Carvalho

**Orientador:** Antonio Teixeira de Barros

**Resumo:** A pesquisa tem como ponto de partida a seguinte questão: Quais as funções atendidas pelas audiências públicas interativas no Senado Federal? O principal objetivo é analisar a percepção dos atores envolvidos acerca das funções desses debates: assessores de senadores, secretários das comissões permanentes e o público on-line participante. Trata-se de um estudo de caso, com inspiração nas teorias da democracia deliberativa, com ênfase para as formas de deliberação on-line. Tal abordagem surge da tentativa de enquadrarmos as audiências públicas interativas no escopo teórico da discussão sobre as formas de deliberação on-line. A metodologia combina pesquisa bibliográfica, análise documental e aplicação de questionários. Em que pese a participação abaixo do esperado por parte da sociedade e o pouco interesse dado pelos parlamentares, sob o prisma da democracia deliberativa, a audiência pública interativa atende aos requisitos da teoria como instrumento, devendo continuar a ser testada e aprimorada por meio da experimentação, buscando evolução contínua. A partir da literatura contemporânea sobre o tema, foram mapeadas as seguintes funções para as audiências públicas on-line no âmbito do Senado Federal: (i) informacional; (ii) fiscalizadora; (iii) fórum público; (iv) empoderamento político-social; (v) educadora; (vi) legitimadora; e (vii) eleitoral. Após essa etapa, procederam-se às pesquisas e análises de dados coletados. Dentre os achados da pesquisa, temos como resultado da aplicação dos questionários um consenso entre os dois grupos (secretários e assessores) em torno das audiências interativas servirem como local para trocas e debates, serem capazes de dar maior visibilidade a temas e de atingirem as bases eleitorais dos parlamentares. Vimos, em geral, um predomínio das funções eleitoral e fórum público. Para os secretários das comissões, as audiências pouco agregam no que tange à função informacional ao não notarem influência na decisão dos parlamentares. Já os assessores dos parlamentares consideram o contrário, e destacam a importância informacional das audiências, bem como o contato direto da sociedade com os parlamentares, trazendo ganhos participativos e atestando a função legitimadora da ferramenta. Por fim, temos que o usuário médio do portal não tem grande interesse em política, apenas participa ocasionalmente do e-Cidadania e sua percepção principal é a de que não é ouvido pelos parlamentares. Ainda assim, confia mais no programa do que na instituição Senado Federal.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo. Democracia deliberativa. Deliberação on-line. Audiência pública interativa. e-Cidadania. Senado Federal.

**Título:** VOTO REGIONAL, NOMINAL E PROPORCIONAL NAS ELEIÇÕES PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS: análise da representatividade das regiões geográficas intermediárias brasileiras e uma proposta de redução da magnitude dos distritos eleitorais

**Aluno:** Roberto Jardim Cavalcante

**Orientador:** Ricardo Chaves de Rezende Martins

**Resumo:** Este trabalho aborda o sistema eleitoral brasileiro e tem como objetivo principal apresentar uma proposta de redefinição das fronteiras dos distritos eleitorais, nas eleições para a Câmara dos Deputados, passando do voto em âmbito estadual, atualmente em vigor, para o voto regional. Pretende-se manter as características do voto nominal e proporcional, porém, em distritos plurinominais de menor magnitude. Inicialmente, valendo-se de pesquisa às bases de dados eleitorais do TSE e das divisões regionais do IBGE, apuram-se eventuais assimetrias engendradas pelo modelo em vigor, denotando a ocorrência de regiões intraestaduais representadas em desproporção ao tamanho de suas populações, considerando o domicílio eleitoral dos deputados federais eleitos em 2014 e 2018. Em seguida, a partir de estudos em defesa de sistemas eleitorais proporcionais em distritos de baixa magnitude e do nexos espacial entre o território e a população, presente em estudos de regionalização do IBGE, a pesquisa traz mapas com a proposta de divisão e seus traçados para os distritos eleitorais. Em lugar das atuais 27 circunscrições eleitorais – hoje coincidentes com a área de cada Unidade da Federação (UF) – nas eleições para deputado federal, com magnitude média de 19 cadeiras por UF, mediana de dez e moda de oito, sugere-se um desenho com 76 distritos, magnitude média de 6,75, mediana de seis e moda igual a quatro. Apresentam-se vantagens e desvantagens do modelo proposto, em comparação com outros sistemas eleitorais ultimamente aventados no país – ‘distritão’, sistema atual, voto em lista fechada, sistema distrital puro e distrital misto. Por fim, uma análise de cenário cruza os resultados eleitorais de todo o Estado com as votações parciais em cada distrito, segundo as bases do TSE, aferindo o grau de convergência das listas dos candidatos mais votados nas regiões intraestaduais com as listas de deputados eleitos, por Estado, no pleito de 2018. Alcançou-se um índice de 74,1% deputados que seriam favoritos regionais, ou ainda, 81,5%, se os candidatos favoritos em mais de um distrito forem descartados naquele(s) em que não tiverem obtido seu maior percentual de votos em relação ao total do distrito. Esse alto índice indica que eventual adoção desta sistemática de voto regional não prejudicaria os interesses eleitorais da maioria dos deputados em exercício na Câmara dos Deputados. Em suma, esta proposta de voto regional pode ser avaliada como uma mudança incremental, sem grandes custos políticos, não avessa à tradição política brasileira, consistente com a noção de dependência da trajetória percorrida pelo sistema político brasileiro até o momento e sem representar distúrbios institucionais maiores que os problemas atribuídos ao modelo eleitoral em vigor.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo. Sistema eleitoral. Voto proporcional nominal regionalizado. Reforma eleitoral. Geografia do voto.

**Título:** PERFIL DA DISCIPLINA DOS PARTIDOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS NA 55ª LEGISLATURA (2015-2019): Uma análise categorizada do comportamento parlamentar sob a perspectiva de sua disciplina nas votações nominais no Plenário

**Aluno:** Rodolfo Augusto Rocha Monteiro

**Orientador:** Ricardo Chaves de Rezende Martins

**Resumo:** Em um contexto atual de extrema aproximação entre eleito e eleitor, o deputado frequentemente se encontra em conflito em atuar de forma coordenada com seu partido, seguindo a orientação dos líderes partidários, ou de forma atomizada, em conexão direta com seu reduto eleitoral. Nesse cenário, este trabalho estuda esse comportamento do parlamentar em relação ao seu partido, especificamente por meio da observação da sua disciplina nas votações nominais no plenário da Câmara. A pergunta que buscou-se responder é qual o perfil da disciplina dos partidos na 55ª Legislatura, considerando aspectos partidários como parâmetros de observação: alinhamento no espectro político-ideológico (partido de esquerda, de centro e de direita) e relação com o Governo (partido da base ou da oposição), além de aspectos relacionados ao tipo da proposição votada. Para isso, foram mensurados para cada partido, ou arranjo de partidos, qual o número de deputados que votaram de acordo com a orientação de seus líderes em proporção ao número total de deputados que votaram em cada votação nominal da amostra. Na obtenção da disciplina partidária sob a ótica do tipo da proposição votada, a mesma metodologia foi aplicada, contudo agruparam-se as votações nominais da amostra em subconjuntos de cada um dos tipos estudados. Os resultados gerais sugerem que os deputados foram disciplinados na 55ª Legislatura em todas as categorias, confirmando uma tendência apontada por outros estudos sobre o tema. Em termos do arranjo político-ideológico, os partidos de esquerda foram mais disciplinados que os partidos de direita. Foi possível captar por meio do comportamento disciplinar dos parlamentares os conflitos no interior da arena legislativa provocados pelo impedimento da ex-presidente Dilma. Os patamares de disciplina do arranjo de partidos opositores ao ex-presidente Temer são consideravelmente elevados, destoando dos demais. Ademais, os resultados sugerem maior influência da ideologia partidária do que a relação dos partidos com o Governo na determinação do comportamento dos deputados. Sob a ótica dos tipos de proposições votadas, os Requerimentos são as proposições em que os partidos, de forma geral, são mais disciplinados, destacando-se os arranjos de partidos de esquerda e centro. De forma semelhante, as Propostas de Emenda à Constituição e Projetos de Leis Complementares têm altos índices disciplinares, em função da necessidade de atuação conjunta dos parlamentares com seus partidos para que possam ter alguma influência nesses tipos de proposições, geralmente programáticas e estruturantes. As Medidas Provisórias e Projetos de Lei Ordinária figuram entre os tipos de proposições em que se observou maior grau de indisciplina, haja vista possuírem elementos que incentivam os parlamentares a agirem de forma individual, em conexão direta com suas bases eleitorais. Nesses grupos de proposições, os partidos de oposição ao Governo Temer, seguidos pelos partidos da base do Governo Dilma, são os arranjos com maiores índices disciplinares.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo. Disciplina Partidária. Comportamento Parlamentar. Partidos Políticos. Câmara dos Deputados. 55ª Legislatura.

**Título:** DIAGNÓSTICO DA E-PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: Uma análise da efetividade da mediação institucional nas ferramentas on-line

**Aluna:** Simone Ravazzolli

**Orientadora:** Malena Rehbein Rodrigues Sathler

**Resumo:** Esta pesquisa analisa os processos de participação social em ferramentas on-line da Câmara dos Deputados para avaliar a efetividade da mediação institucional desde o recebimento dos inputs (votos, sugestões, comentários) dos cidadãos até a entrega dos resultados à esfera política. Para isso, foram selecionadas quatro ferramentas que correspondem a diferentes estágios do processo legislativo, de acordo com o ciclo de formulação de leis e políticas públicas da agenda crowdlaw, elaborada pelo GovLab/NYC: Banco de Ideias (identificação de problema), Enquetes (alternativas), Wikilegis (elaboração colaborativa) e Pauta Participativa (decisão). Por meio de um processo de inteligência coletiva, foram consultados 30 especialistas em participação social (gestores de processos e ferramentas de interação no serviço público; acadêmicos que pesquisam a temática; e entidades da sociedade civil atuantes na área) em busca de um consenso sobre os indicadores mais adequados para avaliação dessa etapa de mediação. Consolidou-se colaborativamente, com a expertise desses especialistas, uma relação de 15 indicadores que foram aplicados nas quatro ferramentas, com atribuição de uma nota a cada uma delas no final do processo. Como resultados, identificou-se que três das ferramentas alcançam um nível de efetividade satisfatório, com possibilidades de aprimoramento; enquanto uma não conseguiu atingir resultados mínimos, indicando uma necessidade de reformulação. Na sequência da apresentação e avaliação dos resultados, são feitas recomendações gerais e específicas (ferramenta/indicador) com o objetivo de auxiliar no aprimoramento dos processos participativos da instituição e do serviço público em geral.

**Palavras-chave:** Participação social. E-participação. Democracia digital. Inteligência coletiva. Câmara dos Deputados. Poder Legislativo.

**Título:** A RELAÇÃO LEGISLATIVO-EXECUTIVO DURANTE AS MANIFESTAÇÕES DE 2013

**Aluno:** Thyago Marcel Cruz e Silva

**Orientador:** Fábio de Barros Correia Gomes

**Resumo:** As manifestações de junho e julho de 2013 protagonizaram momento único na história do país em que os poderes Executivo e Legislativo apressaram-se em apresentar uma agenda com soluções que pudessem ser entregues à população que ocupava as ruas em centenas de cidades brasileiras. É nesse período que o poder Executivo apresenta a Medida Provisória 621/2013, que instituiu o Programa Mais Médicos e, em seu escopo, o Projeto Mais Médicos para o Brasil, cuja política estava voltada para a contratação de recursos humanos para a atuação no Sistema Único de Saúde (SUS). No contexto do presidencialismo de coalizão, esta pesquisa aborda a relação entre os poderes diante das alterações promovidas pelo Legislativo na MP enviada pelo Executivo (CRUZ, 2018), como também pelas características apresentadas nas tipologias de interações de Gomes (2013), em uma abordagem sistêmica e estratégica. Os resultados revelados contrariam, como já apontava a literatura, a tese de paralisia decisória do Legislativo, como também de que este poder, no processo legislativo, desfigura as propostas do Executivo. Os dados revelam que a maioria das mudanças são periféricas ao texto e, aquelas substanciais, ou seja, que atingem o núcleo central da medida provisória, foram no sentido de ampliar o seu alcance, caracterizando a cooperação entre os poderes. Contudo, em uma análise sistêmica e estratégica, observou-se elevado grau de conflito nas diversas instâncias de decisão entre congressistas da coalizão e da oposição, revelando impasses em um ambiente já esperado de liderança da coalizão de governo. O impasse entre os poderes não escondeu ainda a participação da sociedade que, por meios formais e informais, pode apresentar propostas e participar da construção final do texto da proposição.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo. Relação Legislativo-Executivo. Interações. Legislação.