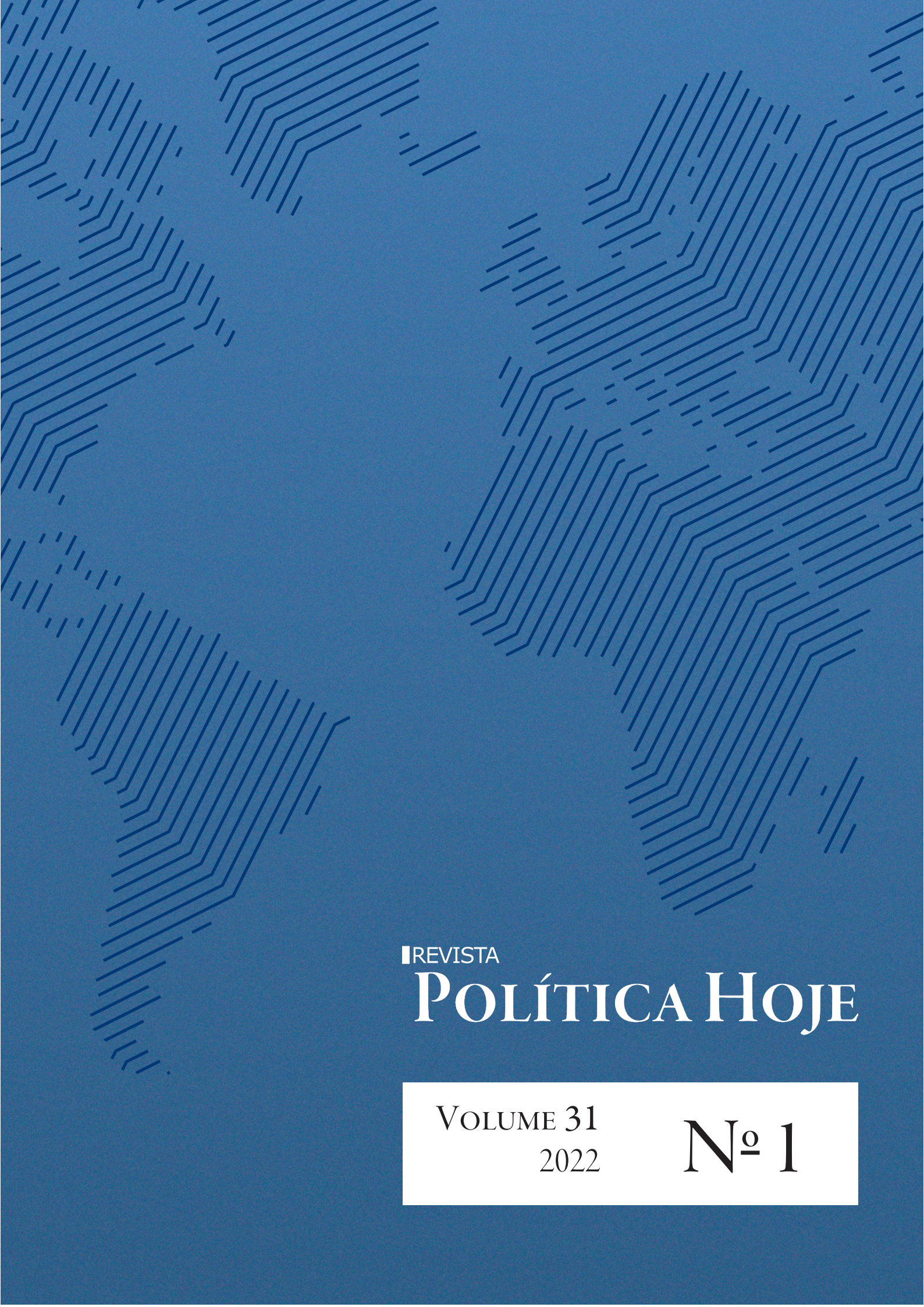




REVISTA

POLÍTICA HOJE

VOLUME 31
2022

Nº 1

■REVISTA

POLÍTICA HOJE

Equipe Editorial:

Editor Chefe

Diogo Cunha (UFPE)

Editores Executiva

Renato Victor Lira Brito (UFPE)

Ulle Ráfaga Campos e Figueiredo (UFPE)

Capa e Diagramação

Daniel Keyhan Santos Silva de Oliveira

Thaís Garceis de Carvalho

Conselho Editorial:

UNB, Brasil	André Borges	UFPE, Brasil	Marcelo Medeiros
UFRGS, Brasil	André Marenco	UFPE, Brasil	Marcus André Melo
IPESPE, Brasil	Antônio Lavareda	USP, Brasil	Marta Arretche
UFMG, Brasil	Carlos Ranulfo	USP, Brasil	Matthew Taylor
UFBA, Brasil	Celina Souza	UFPE, Brasil	Mauro Soares
FGV, Brasil	Cláudio Couto	UERJ, Brasil	Miriam Saraiva
IBGE, Brasil	Eduardo Leoni	UFRGS, Brasil	Paulo Peres
USP, Brasil	Eduardo Marques	USP, Brasil	Rafael Duarte Villa
UTDT, Argentina	Enrique Peruzzoti	UEL, Brasil	Raquel Kritsch
UFPE, Brasil	Flávio da Cunha Rezende	UFPE, Brasil	Ricardo Borges Gama Neto
FGV, Brasil	George Avelino	UFSCAR, Brasil	Simone Diniz
CIDE, México	Julio Ríos Figueroa	UERJ, Brasil	Thamy Pogrebinski
UDES, Argentina	Lucas Gonzalez	UNESP, Brasil	Tullo Vigevani
UNB, Brasil	Lúcio Rennó	USP, Brasil	Wagner Pralon Mancuso
UDES, Argentina	Marcelo Leiras		

POLÍTICA HOJE – Revista Semestral do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, Vol. 31, n.1, 2022.

13. Ciência Política-Periódicos

REVISTA

POLÍTICA HOJE

Universidade Federal de Pernambuco

Centro de Filosofia e Ciências Humanas – 14º andar. CEP: 50670-901

Tel/Fax: (81) 2126-8283 / 2126-8922

E-mail: revistapolitica hoje@gmail.com

periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje

ISSN 0104-7094

ÍNDICE

04 **O corporativismo russo na era Putin e a instrumentalização do setor de petróleo e gás (1990-2021)**

Pedro Henrique Miranda Gomes, Tadeu Morato Maciel – Instituto de Estudos Estratégicos – Universidade Federal Fluminense (INEST/UFF)

25 **Correndo para as disputas: volatilidade e competição eleitoral nas eleições proporcionais brasileiras (2002-2014)**

José Alexandre Silva Júnior, Willber Nascimento, Ranulfo Paranhos

50 **Política partidária e gestão fiscal no Brasil: as ideologias importam?**

Alann Inaldo Silva de Sá Bartoluzzio, Cláudia Ferreira da Cruz, Marcelo Alvaro da Silva Macedo, Odilanei Moraes dos Santos

77 **Manual de Sobrevivência ao Distritão e à Cláusula de Desempenho: simulações sobre as propostas de reforma eleitoral debatidas em 2017**

Felippe Vilaça Loureiro Santos Correio

99 **A evolução do financiamento eleitoral no Brasil: dimensões jurídica e política**

Bruno César Lorencini, Wagner Wilson Deiró Gundim

118 **Populismo punitivo no período de 2003 a 2015: uma análise da atuação do Congresso Nacional na dinâmica de reforma das normas penais**

Jackson Silva Leal, Jessica Domiciano Jeremias

O corporativismo russo na era Putin e a instrumentalização do setor de petróleo e gás (1990-2021)

Pedro Henrique Miranda Gomes, Tadeu Morato Maciel – Instituto de Estudos Estratégicos –
Universidade Federal Fluminense (INEST/UFF)

Resumo

Neste texto busca-se sistematizar o papel da indústria do petróleo e gás (P&G) no fortalecimento geopolítico da Federação Russa desde a sua formação após o desmantelamento da antiga União Soviética. A análise concentra-se nas ações tomadas pelo país a partir da chegada de Vladimir Putin ao poder, uma vez que a natureza corporativista de seu governo, baseada em uma “vertical do poder”, favorece o uso do referido setor para fins geopolíticos. A motivação para a realização de artigo é contribuir com os estudos sistemáticos das iniciativas do Kremlin ao redor da alavanca energética de poder e as reações suscitadas por essas iniciativas nos outros atores da região. O nosso objetivo é testar a hipótese de que quanto maior a presença do setor de hidrocarbonetos russos nos mercados do seu entorno, maior o potencial geopolítico da federação russa. Isso será realizado através da análise das variáveis (presença do setor e potencial geopolítico russo) a fim de verificar se há ou não relações causais entre elas. Recorreremos à análise quantitativa no que diz respeito à verificação de elementos de aferição ligados à variável independente, como volumes de exportação, porém será também lançado mão da análise qualitativa na medida em que dados afins serão traduzidos para a aferição da variável dependente. Resultados apontam para a validação da hipótese no contexto específico dos governos Putin, na medida em que o sistema corporativista russo passou a permitir que o governo, através da definição de rotas estratégicas de fornecimento de hidrocarbonetos e pela compra de recursos energéticos e controle dos preços de venda, exerça pressão política nos países do entorno, aumente parcialmente a dependência dos mercados destinatários dos hidrocarbonetos russos e reduza a dependência russa pela demanda europeia, pela via da diversificação de mercados compradores.

Palavras-chave: Federação Russa; Política Internacional; Petróleo e Gás.

Abstract

The present paper aims to systematize the role of the oil and gas industry in the geopolitical strengthening of the Russian Federation in the last three decades. The analysis focuses on the “vertical of power” established by Russian president Putin and the way it benefits the use of the referred sector to geopolitical ends. Our objective is to test the hypothesis that the bigger the presence of the russian hydrocarbons sector in the markets around it, bigger will be the geopolitical potential of the Russian Federation. This will be done through the analysis of selected variables (presence of the sector and the Russian geopolitical potential) in order to verify the existence or lack of causality between them. We'll recur to quantitative analysis when handling elements related to our independent variable, but qualitative analysis will also be useful as data will have to be interpreted in order to assess the dimension of the dependent variable. Results indicate that the hypothesis may be validated, as the Russian corporatist system allowed the government to exert political pressure in the surrounding governments, partially increase destiny markets' dependence of Russian hydrocarbons and reduce Russian dependency of European demand via diversification of buying markets, through its energetic lever.

Keywords: Russian Federation. Energy Geopolitics. Corporatism.

1. Introdução

O fim da Guerra Fria trouxe consigo uma reorganização do sistema internacional, o que levou a subsequentes debates acerca da sua nova configuração, que aparentava indicar para uma unipolaridade na década de 1990, mas que já começou a ser alterada pela participação ativa de Rússia e China desde a virada do milênio. É possível identificar, já no final da década de 1990, uma transformação na política externa russa, que sai da cooperação absoluta com o Ocidente e da aceitação do *status quo* estabelecido com o fim da bipolaridade, para uma política mais assertiva e independente, que busca contrabalancear o bloco ocidental, em especial no que tange aos países da OTAN.

Esta postura é intensificada nos governos Putin-Medvedev. A “era Putin” é marcada pelo estabelecimento de um sistema corporativista, que define a hierarquia e a orientação nas quais as estruturas política e econômica do Estado russo estão arranjadas (MACIEL; GOMES, 2021). Dessa forma, o setor de petróleo e gás (P&G), que já era o setor econômico chave da federação, passa também a ser uma ferramenta estratégica na política internacional.

O que se busca entender no presente texto é de que forma o setor de P&G russo se tornou um instrumento geopolítico. Nesse sentido, buscamos realizar, a uma só vez, um esforço descritivo – contribuindo, sobretudo, com uma sistematização dos projetos estratégicos do Estado russo no setor de petróleo e gás, ilustrado nas tabelas 1 e 2 – e de verificação da hipótese de que quanto maior a presença do setor de hidrocarbonetos russos nos mercados do seu entorno, maior o potencial geopolítico da federação russa.

Essas variáveis serão verificadas a partir de um grupo de indicadores. A **presença do setor russo de petróleo e gás** será medida a partir de: (1) exportações de hidrocarbonetos para os principais mercados do entorno russo; (2) investimentos das empresas do setor em países desses mercados; (3) projetos estratégicos de dutos de fornecimento de hidrocarbonetos. E o **potencial geopolítico russo** será aferido a partir de: (1) grau de dependência dos hidrocarbonetos russos nos mercados mencionados; (2) grau de diversificação da demanda de petróleo e gás russos; (3) dependência da definição da política de preços pelos hidrocarbonetos por parte dos países de trânsito.

A análise quantitativa nos será útil na medida em que possamos lançar mão de elementos quantificáveis no que diz respeito à verificação da variável independente, a presença do setor. Para tal, será essencial o uso da base de dados da Eurostat sobre a importação de hidrocarbonetos, bem como dados advindos do governo russo acerca dos destinos e volumes de exportação, dados acerca da construção de dutos de transporte de hidrocarbonetos, entre outros.

Por outro lado, a análise qualitativa estará também presente no texto, na medida em que a relação causal entre as variáveis não é quantificável, dada a natureza da variável dependente. Para esta análise, contaremos com a contribuição teórica de Schmitter no que diz respeito à avaliação de estruturas corporativistas e nos apoiaremos em uma seleção de autores francófonos, em sua maioria (YAKEMTCHOUK, 2008; RADVANYI; LARUELLE, 2016; PIATIGORSKY; SAPIR, 2009, entre outros), os quais conduziram análises descritivas e críticas em diferentes esferas da atuação do Estado russo.¹

Um recorte relevante da pesquisa é o temporal, na medida em que a análise se estende preponderantemente até o ano de 2021, antes, portanto, da invasão russa à Ucrânia, que alterou profundamente a disposição de forças e a configuração da geopolítica energética na região.

¹ Esse critério de escolha de algumas referências para esse artigo, em específico, deve-se ao fato de que foi feita pesquisa *in loco*, na França, para a compreensão da visão de importantes autores daquela comunidade acadêmica em relação à recente estrutura do Estado russo e a instrumentalização do setor de petróleo e gás.

A divisão do trabalho é realizada, portanto, de modo que em seguida a esta introdução haverá uma outra para considerações iniciais a respeito do corporativismo russo. Em seguida, aborda-se o mecanismo de poder da alavanca energética, a partir de subseções dedicadas a cada região específica de atuação desse mecanismo. Finalmente haverá uma seção referente aos resultados apresentados, ao que se seguem as considerações finais.

2. O Corporativismo À La Russe

O primeiro passo importante em relação à temática abordada neste texto é apresentar as principais características das gestões de Vladimir Putin, o qual possui uma posição central no governo russo desde 2000, quando assumiu como presidente.² O modelo de governo de Putin pode ser definido como corporativista, partindo-se da definição de Schmitter (1974, p. 93-94, *tradução nossa*) de corporativismo como:

um sistema de representação de interesses cujas unidades constituintes são organizadas em um número limitado de unidades singulares, compulsórias, não competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou licenciadas (quando não criadas) pelo Estado, às quais é concedido monopólio de representação dentro de sua respectiva categoria em troca da observância de certos controles na seleção de seus líderes e na articulação de demandas e suporte.

Diante das particularidades do modelo putiniano ocorreu o estabelecimento de uma vertical do poder, que perfila a estrutura política e econômica da federação russa, criando uma linha de transmissão mais rígida que busca adequar os setores estratégicos a um projeto único para o país. Como resultado, as empresas de combustível passam a ser mais claramente utilizadas como instrumentos efetivos para a busca dos seus interesses geopolíticos. Esses instrumentos não estavam completamente ausentes da ação externa do governo Yeltsin (que chegou, inclusive, a construir o gasoduto Yamal-Europa, que inicia o contorno da Ucrânia), mas seu uso era mais restrito, devido à postura descentralizadora do governo, que, ao abrir mão dos ativos e mecanismos de controle governamental do setor, perde capacidade de acioná-lo imediatamente.³

A ferramenta energética tem sua atuação dividida em duas ações estratégicas principais: por um lado, em esforços de reforçar (e, atualmente, recuperar) a influência russa no chamado “estrangeiro próximo”, composto pelas ex-repúblicas soviéticas; pelo outro, em projetos que visam reduzir a vulnerabilidade russa no comércio exterior e reforçar sua posição geopolítica frente aos seus parceiros comerciais – diversificando os destinos dos hidrocarbonetos e buscando aumentar a dependência destes frente ao país eslavo. Há, ainda, uma atuação das empresas energéticas com Investimentos Diretos Externos (IDE's) que condizem com os interesses da política externa russa.

Neste complexo de interesses, cabe ressaltar a importância que recai na região da Ásia Central – com destaque para o Mar Cáspio – localizada no centro de três grandes atores de interesses conflitantes no que diz respeito a recursos energéticos. Se, no século XIX, a disputa geopolítica entre Inglaterra e Rússia na região recebia o nome de “o grande jogo”, a questão energética leva à reedição do fenômeno, desta vez expandido pela participação da China e da Europa como um todo (PIATIGORSKY; SAPIR, 2009).

² O primeiro mandato presidencial de Putin começou em 2000 e terminou em 2008, quando ele assumiu o cargo de Primeiro Ministro até da Rússia até 2012, que marca o início da sua segunda gestão como presidente. Atualmente, Putin está realizando manobras políticas para tentar permanecer ininterruptamente no comando da Rússia até 2036.

³ Para maior aprofundamento nas particularidades dos dois modelos de governança, ver Gomes (2018).

Entretanto, não se pode entender esta vertical do poder como uma pura extensão do governo, desprovida de quaisquer interesses próprios. Ao se referir à companhia Gazprom, Piatigorsky e Sapir fazem as seguintes considerações:

O gigante do gás russo é incontestavelmente um instrumento importante nas mãos do poder, mas ele não é apenas isso. A existência de uma estratégia autônoma, definida pelos interesses próprios da companhia é indubitável. O que faz ao mesmo tempo a complexidade e a eficácia da estratégia russa no domínio da energia reside justamente nessa combinação entre interesses de Estado e os das grandes companhias que, certamente, o servem e dependem dele, mas que também sabem fazer valer suas lógicas industriais para evitar uma instrumentalização muito estreita. (2009, p. 178-179, *tradução nossa*).

Ainda assim, o alcance da alavanca energética é politicamente substancial, levando Mongrenier e Thom (2016) a descrever o país como uma “energocracia”. A ação das empresas se divide em três frentes: Europa, da qual Moscou busca reduzir a dependência, sendo o continente o principal destino para as exportações energéticas (GOMES, 2018); China e mercado sul-asiático, cujo forte crescimento o faz aparecer como alternativa ao Ocidente; e estrangeiro próximo, que, através das redes de distribuição de hidrocarbonetos e IDE’s, o Kremlin tenta manter sob seu controle. A este grupo adicionam-se as atividades das companhias em países aliados ou estratégicos para Moscou. As ações dividem-se, ainda em duas principais: IDE’s e construção de uma infraestrutura de fornecimento de combustível, possibilitando novas rotas aos principais destinos.

Apesar da importância visivelmente menor da indústria do gás natural frente à do petróleo no que diz respeito à renda proveniente da sua exportação (GOMES, 2018), é perceptível a atuação mais frequente daquele setor em operações sensíveis à política externa russa. Isso pode ser explicado por diferentes fatores combinados: diferentemente do petróleo, que é exportado majoritariamente através de navios petroleiros (e, logo, pode substituir fornecedores mais facilmente), o gás natural requer majoritariamente a instalação de redes de gasodutos para a sua distribuição, o que leva Moscou a disputar ativamente as rotas de distribuição⁴. Ademais, seu uso residencial para aquecimento se revela útil, na medida que os Estados se veem mais pressionados por eventuais interrupções de fornecimento de gás durante o inverno.

Finalmente, o gás natural está cotado para desempenhar grande papel na transição energética global rumo às energias renováveis⁵, por ser menos poluente que outros combustíveis fósseis (OECD; IEA, 2017). Portanto, a Rússia vê grandes oportunidades de desempenhar um papel na transição energética global, uma vez que possui as maiores reservas de gás natural do mundo.

3. As Zonas de Atuação da indústria de petróleo e gás da Rússia

3.1 O Mar Cáspio

No epicentro das três frentes mencionadas se encontra o Mar Cáspio, que dispõe de importantes reservas de hidrocarbonetos, e desempenha papel importante no “novo grande jogo” do petróleo e gás na Ásia Central⁶. Com o fim

⁴ Para o fornecimento do gás natural, há ainda a possibilidade de fornecimento através de GNL (gás natural liquefeito): resfria-se o gás para reduzi-lo em 600 vezes, tornando-o mais fácil de ser enviado através de navios a destinos distantes, inacessíveis via gasodutos. Contudo, a participação do GNL na oferta global de gás natural ainda é incipiente - 9,8% em 2016 (INTERNATIONAL GAS UNION, 2018).

⁵ Isso se verifica no aumento contínuo da sua demanda global, que passa de em torno de 15% em meados da década de 60 para recordes 23,4% em 2017 (BRITISH PETROLEUM, 2018a).

⁶ O Mar Cáspio dispõe de importantes reservas tanto *offshore* quanto na região continental litoral. Estima-se que que contenha 48 bilhões de barris de petróleo e 8.7 trilhões de metros cúbicos de gás em reservas provadas ou prováveis (STRATFOR, 2014).

da URSS, a criação de novos Estados transformou as linhas de delimitação marítima. Antes dominante na região, a Rússia viu seu território se reduzir ao ponto de dispor de apenas 16% de zonas de exploração autônoma, enquanto Turcomenistão, Cazaquistão e Azerbaijão dispõem de aproximadamente 70% (YAKEMTCHOUK, 2008).

Diante desse cenário, as disputas e negociações pelo uso da região atrasaram sua exploração mais intensiva. Após a iniciativa do Azerbaijão de desenvolver produções offshore na região com empresas estrangeiras, o Kremlin enviou uma nota ao secretário geral da ONU, afirmando que o mar Cáspio, por não dispor de saída para o mar, seria um *land-locked body of water*, ao qual as normas do direito internacional referentes ao mar territorial, à zona econômica exclusiva e à plataforma continental não se aplicam, propondo, em substituição, fazer valer os acordos sovieto-iranianos, de copropriedade, o que foi rejeitado pelos demais países do Cáspio (YAKEMTCHOUK, 2008).

Figura 1



Fonte: Yakemtchouk (2008)

Apenas em agosto de 2018 foi assinada a convenção sobre o *status* legal do mar, determinando que “a área principal da superfície do Mar Cáspio permanecerá de uso comum, enquanto o fundo e seu interior serão divididos entre os países” (RIA NOVOSTI, 2018, *tradução nossa*). Essa convenção garante a segurança jurídica para que empresas estrangeiras atuem na região, e representa uma derrota à estratégia de Moscou.

O “grande jogo” se materializa no Cáspio na medida em que Europa, China e Rússia buscam controlar a distribuição do petróleo proveniente da região. Soma-se a isso a influência e financiamento dos EUA, que, ao lado da Inglaterra, vê como desestabilizante o domínio russo (ou pior, iraniano) sobre as reservas, de modo que apoia a construção de novas rotas de fornecimento à Europa⁷ (YERGIN, 2014). Tal iniciativa permitiria evitar as rotas já estabelecidas na época da URSS, que direcionam os recursos da região ao norte, passando pela Rússia antes de serem exportadas para a Europa.

⁷ A opção pela diversificação do fornecimento que evitasse o controle russo era evidente sobretudo após ter ficado clara a dependência global dos hidrocarbonetos árabes durante a Guerra do Golfo. Era preciso, portanto, agir no sentido de diversificar a oferta para este mercado, em especial no que diz respeito ao fornecimento a um aliado estratégico.

3.2 A Europa

Se nas décadas de 60 e 70 a região era vista como esgotada ou difícil tecnologicamente de ser explorada, Baku, no Azerbaijão, tem um renascimento na década de 90 com o desenvolvimento do campo Shah Deniz, em uma operação que foi chamada pelo presidente do país de “o acordo do século” (YERGIN, 2014). Na mesma década de 90 foram iniciados os projetos para levar os hidrocarbonetos do país à Europa, aproveitando-se da sua posição estratégica na margem ocidental do Mar Cáspio.

Para lidar com o excesso de fluxo de navios petroleiros no Bósforo, o projeto para transporte de petróleo de Baku seguiria o trajeto Baku-Tbilisi-Ceyhan, que deu nome ao oleoduto (BTC – Tabela 2), o qual está operacional desde 2006 e atualmente tem capacidade de 59,8 milhões de toneladas por ano (BRITISH PETROLEUM, 2018b). O Azerbaijão busca, dessa forma, reduzir sua dependência da Rússia, fornecendo petróleo por esta rota, enquanto mantém transporte também à Rússia (YAKEMTCHOUK, 2008). Além disso, foi esquematizado um plano do Ocidente de formar um corredor de gás, que ficou conhecido como projeto Nabucco, o qual encaminharia gás natural de Baku à Europa. Contudo, o projeto, que seguiria até o centro da Europa, se tornou inviável economicamente (devido a custos de produção e concorrência do projeto russo South Stream), dando lugar a projetos concorrentes.

Desta forma, o projeto Nabucco dá lugar à nova iniciativa europeia, de construção do Southern Gas Corridor, uma série de projetos que levariam gás do Mar Cáspio à Europa. O primeiro é o South Caucasus Pipeline (SCP), que segue o caminho do BTC, do Azerbaijão à fronteira entre Turquia e Geórgia⁸, seguido pelo TANAP, que atravessa a Turquia e foi posto em operação em 2018. A parte final, o Trans Adriatic Pipeline (TAP) está com 80,7% da sua construção realizada, e deve terminar de ligar o Mar Cáspio à Itália (TRANS ADRIATIC PIPELINE, 2018). Há, ainda, o plano para expandir esse desenho, construindo um gasoduto que atravessasse o Cáspio, chegando ao Turcomenistão, o Trans-Caspian Pipeline (TPC), sendo facilitado pelo acordo obtido acerca do *status* do mar. Esta expansão pode contar, ainda, com a participação do Irã, dependendo do rumo que tomar as relações do país com o Ocidente (REGNUM, 2018). Inicialmente, aproximadamente 10 bcm/y (billion cubic meters/ year) de gás correriam por ano pelo corredor. Contudo, já em 2022 11,4 bcm foram importados pela Europa através da rota, e esta pretende aumentar este número para 80 a 100 bcm/y no futuro (EUROPEAN COMMISSION, 2018).

Por sua vez, a Rússia busca garantir sua posição no mercado europeu. É com isso em mente que Gazprom e Lukoil desenvolvem suas estratégias com base na compra de infraestrutura de energia na Europa (SCHUTTE, 2011). Foi nesse contexto, em 2009, que entrou em vigor o “terceiro pacote energético europeu”, dispondo da “cláusula de terceiro país” (que ficou conhecida como Cláusula Gazprom), que estabelece que companhias de países não europeus deverão entrar em acordo com a autoridade reguladora e dar evidências de que sua participação na infraestrutura energética não colocará em risco a segurança energética tanto do país em questão quanto da União Europeia (KHODAKOVSKYY, 2014).

A lei teve o efeito prático de barrar a construção da alternativa russa aos projetos de corredores energéticos ocidentais. Moscou pretendia disputar o fornecimento ao sul europeu lançando mão, em 2007, do South Stream, que teria capacidade de 63 bcm e atravessaria o mar negro até a Turquia, de onde enviaria gás para a Europa (MONGRENIER; THOM, 2016). Planejava-se que o tubo se estendesse até a Itália passando por Bulgária, Sérvia, Hungria e Eslovênia.

⁸ Posto em operação em 2006, com capacidade inicial de 7,4 bcm, que logo foram expandidos para 23,4 bcm, e tem capacidade para nova expansão até 31 bcm (SOUTHERN GAS CORRIDOR, 2018).

Com a construção já em andamento, o projeto foi cancelado em dezembro de 2014 por objeções da UE, acolhidas pela Bulgária (HYDROCARBONS TECHNOLOGY, 2018).

Em substituição, o Kremlin inicia o projeto TurkStream, que atravessa o Mar Negro diretamente até a sessão europeia da Turquia. O projeto havia sido paralisado por Moscou em 2015, em resposta ao abatimento de um caça russo pelas forças armadas turcas, porém a normalização das relações entre os dois países possibilitou a retomada do projeto, que tem capacidade planejada de 31,5 bcm (GAZPROM, 2018). O TurkStream complementa o fornecimento que já é realizado à Turquia pelo Blue Stream (10 bcm/yr), e disputa o mercado europeu com os hidrocarbonetos do SGC. A rota pode, ainda, expandir-se e recuperar a rota que foi cancelada junto ao South Stream, o que foi confirmado pelo primeiro-ministro búlgaro em maio de 2018⁹.

Além dos projetos de gasodutos, a Rússia disputa o mercado europeu com o fornecimento de Gás Natural Liquefeito (GNL). Plantas de produção em Sakhalin II e Yamal planejam competir com o assédio estadunidense, que, com uma produção em franca ascensão, busca substituir o fornecimento russo para a Europa. Essa opção, contudo, ainda não é economicamente viável, e o fornecimento americano segue sendo diminuto (GOMES, 2018).

3.3 O “Estrangeiro Próximo”

O espaço das ex-repúblicas soviéticas é justamente aquele onde Moscou parece dispor de poder mais direto, ainda que essa influência esteja sendo disputada abertamente pelos outros atores do “grande jogo”, o que permite a esta região praticar uma diplomacia multivetorial (MONGRENIER; THOM, 2016). Ao lado dos conflitos congelados, a política de preços de gás, construção de gasodutos e IDE's da indústria energética são mecanismos do Kremlin visando consolidar sua zona de influência.

É buscando esta consolidação que Moscou define uma política de preços baixos para o estrangeiro próximo. No projeto geopolítico russo (que atualmente dialoga com o Eurasianismo¹⁰), a Ucrânia é parte essencial, tanto de um ponto de vista simbólico quanto prático¹¹. Por essa razão, os termos do fornecimento de gás acordados em 1995 (entre o presidente pró-Moscou Leonid Koutchma e Viktor Chernomyrdin) lhe foram amplamente favoráveis (US\$ 50,00 por 1000 m³). Em 2001, Chernomyrdin seria ainda apontado como embaixador na Ucrânia, se tornando, segundo Boris Toumanov, “primeiro-ministro de facto da Ucrânia, uma vez que o país dependia quase inteiramente dos recursos energéticos russos” (YAKEMTCHOUK, 2008, p. 98).

Contudo, com as revoluções coloridas, o Kremlin anuncia a modificação da política russa de gás frente aos Estados do “estrangeiro próximo” e a Gazprom cobra junto ao governo de Kiev o preço de 130 dólares por 1000 m³. No inverno seguinte, a Gazprom viria a cobrar 235 dólares à Geórgia, no lugar dos 110 de até então (YAKEMTCHOUK, 2008). Ambos os países recusaram os novos preços e tiveram seus fornecimentos interrompidos. No caso ucraniano, como a

⁹ Em encontro com Vladimir Putin, o primeiro ministro búlgaro, Boiko Borissov expressou arrependimento por haver barrado o South Stream. Afirmando ter “aprendido a lição” (“выучили уроки”), buscou expandir o TurkStream até o território da Bulgária, o que o Kremlin se mostrou disposto a fazer, apesar de decisões concretas ainda não terem sido tomadas (ZARUBIN, 2018).

¹⁰ O Eurasianismo é uma filosofia política que prevê uma multipolaridade de civilizações, partindo de uma base anti-imperialista e anti-modernista e de uma perspectiva russa, entendendo a particularidade do país eslavo, que o separa da civilização europeia e dos povos asiáticos (DUGIN, 2014). Nesta perspectiva, a Rússia deveria reorganizar o território da Eurásia, o que implicaria restabelecer o controle sobre a zona das ex-repúblicas soviéticas, e absorver espaços além destas, buscando seus aliados naturais, que seriam países continentais – como Alemanha e Irã – contra adversários naturais, entendidos como “Estados marítimos” – EUA e Reino Unido (MARCU, 2007).

¹¹ O país permanecia sendo um parceiro essencial à Rússia em várias esferas, inclusive no complexo militar-industrial. Ademais, o país é como uma porta energética para o Ocidente, com 80% das exportações russas à Europa passando pelo país em meados da década de 2000 (YAKEMTCHOUK, 2008).

vasta maioria das importações europeias transitavam pela Ucrânia, os ucranianos se serviram diretamente da quantidade direcionada à EU, gerando uma crise que teve fim com um novo acordo de 95 dólares. Já a Geórgia sofreu, além da interrupção no fornecimento, com a construção de um gasoduto russo que passou a levar gás russo diretamente à Ossétia do Sul, sem passar pelas estruturas georgianas¹² (YAKEMTCHOUK, 2008).

Visto a importância da Ucrânia, fica claro que os projetos de tubos para diversificar as rotas em direção à Europa também estavam intencionados, por um lado, em reduzir a dependência em relação ao vizinho eslavo ao criar rotas que o contornam e, pelo outro, em desvalorizá-lo frente à EU, reduzindo seu campo de ação e aumentando a pressão para um realinhamento com Moscou (MONGRENIER; THOM, 2016). Essa é a lógica principal da construção do Nord Stream, em 2011, e seu gêmeo paralelo, Nord Stream 2, de 55 bcm/yr de capacidade cada, seguindo uma rota direta através do Mar Báltico até a Alemanha. O Nord Stream 2 foi construído, e desde o início enfrenta dura resistência dos EUA e do leste europeu, que denunciam sua motivação política¹³. No caso da Alemanha, o projeto representava uma maior garantia de segurança energética, fazendo com que ela se mostrasse disposta à sua implementação, mas, pouco antes do seu comissionamento, a invasão russa à Ucrânia o inviabilizou.

A intenção de excluir a Ucrânia como país de trânsito, ainda que temporariamente, era evidente. Após um processo de solução de controvérsia desfavorável à Moscou entre a Gazprom e a análoga ucraniana Naftogaz, o fornecimento de gás à Ucrânia começou a ser cortado (GORDONUA, 2018) e, no final de março, iniciaram-se as negociações para cancelamento dos contratos de fornecimento de gás entre as duas partes (VESTI, 2018). O imbróglio foi resolvido temporariamente com a assinatura de novo acordo, válido por (apenas) 5 anos, em meio ao esforço europeu por garantir que a Ucrânia permanecesse como uma rota relevante.

O Central Pipeline Consortium (CPC – Tabela 2), um oleoduto ligando o Cazaquistão à Rússia, foi concluído em 2001 e se apresenta como uma alternativa ao BTC, uma vez que o CPC também funciona como uma ponte energética entre o Cáspio e a Europa. Comparando, tanto uma rota quanto a outra tem fragilidades: o BTC não dispõe de um oleoduto que atravesse o Cáspio, estando limitado à banda ocidental, enquanto o CPC, que termina em Novossibirsk, realiza uma rota que dispõe dos hidrocarbonetos tanto do Cazaquistão, quanto do Azerbaijão (que também possui oleoduto levando a Novossibirsk), mas já opera acima de sua capacidade (DELLECKER, 2008).

No que diz respeito ao gás do Cáspio, a Rússia dispõe de fornecimento graças ao sistema “Central Asia-Center” (CAC), construído em 1969 (KARAKALPAKSTAN BLOG, 2017). Graças à posição de monopólio, a Gazprom comprava gás Cazaque, uzbeque e turcomeno a um preço inferior ao do mercado internacional (70 dólares por 1000 m³ em 2005, 130 a 150 dólares em 2007) e revendia a um preço claramente superior aos Estados da União Europeia ou à Ucrânia (YAKEMTCHOUK). Com a precipitação de outros atores do “grande jogo” na região (um projeto de gasoduto para a China e a perspectiva de um “gasoduto transcaspiano” a partir de Baku), a região vê o aumento da sua área de ação e Moscou se vê obrigada a nivelar os preços pagos já no final da década.

Em um esforço para garantir uma fatia importante do gás da Ásia central, Putin firmou acordos para expandir o fornecimento através do CAC. Em 2007, Putin e os presidentes do Cazaquistão e Turcomenistão assinaram um acordo para a

¹² Em 2009, a Gazprom inaugurou o gasoduto “Dzuarikau-Tsinval”, e em 2010 assinou um acordo de fornecimento de gás à região até 2029 (GASPROM, 2017b). Esse movimento pressiona ainda mais o governo georgiano, que vê a cooperação entre uma região separatista e Moscou crescer.

¹³ Em fevereiro de 2018, o premiê polonês declarou que, com o Nord Stream 2, “Putin poderá fazer com a Ucrânia o que quiser”. No que tange o leste europeu, uma das preocupações da Polónia é que a Rússia forneça gás diretamente à Alemanha e corte o suprimento da região (NEFTEGAZ, 2018).

construção de um novo gasoduto que aumentaria sensivelmente as exportações à Europa via Rússia (Nygren, 2009). O gasoduto iria do Turcomenistão à Rússia via Cazaquistão, seguindo a costa oriental do Cáspio, paralelo a uma estrutura menor já existente, antes de conectar-se ao sistema de gasodutos russos com destino à Europa (NYGREN, 2009). Com um novo gasoduto para incluir o Uzbequistão no sistema, o Kremlin conseguiu uma fatia importante do gás da região e reduziu a viabilidade da eventual construção do TCP.

As operações da Gazprom na Armênia também são estratégicas. Em troca de um preço fixo de 110 dólares por 1000 m³, a Gazprom adquiriu 90% da ArmRosGazprom, que possui os gasodutos do país, bem como o status de principal contratada para a construção do segundo ramo do gasoduto Irã-Armênia. Isso complica o acesso iraniano ao mercado Europeu e põe a Gazprom em posição de força na negociação com o Irã, que aceita a participação da companhia no campo de Pars-sul (Irã), em seguida ao acordo com a Armênia (PLATIGORSKY; SAPIR, 2009).

O interesse russo nisto, além da participação na promissora produção iraniana, é evitar que o gás iraniano venha a atravessar a Armênia e integrar o mercado europeu, competindo com o combustível russo. A saída encontrada por Moscou foi o esforço de construção de um gasoduto que escoe a produção iraniana do Pars-Sul para o crescente mercado do sul asiático, através do chamado “gasoduto da paz” (IP), seguindo a rota Irã-Paquistão-Índia. Através da Gazprom, Moscou tem negociado com os países envolvidos; porém, a indefinição acerca das sanções do Ocidente contra o Irã entrava o projeto¹⁴, o que é agravado pela saída dos EUA do acordo nuclear com o país persa.

3.4 A China

O forte crescimento econômico chinês e o aumento da demanda por energia que o acompanha faz com que a China recorra crescentemente ao mercado global de petróleo e gás para satisfazer suas necessidades internas (GOMES, 2018). O país asiático tem sido, por si só, um dos fatores fundamentais para o aumento do preço do petróleo da década de 2000 (YERGIN, 2014). Sendo um setor estratégico, busca-se aumentar a segurança energética do país, de modo a não depender de fontes únicas de energia. A Rússia, em posição estratégica entre a Europa e a Ásia aparece em posição privilegiada para suprir essa demanda. Moscou busca ainda diversificar suas exportações de hidrocarbonetos, e entra no mercado asiático com esta intenção.

Em 2006 inicia-se a construção do oleoduto East-Siberia Pacific Ocean (ESPO – Tabela 2), que leva petróleo da Sibéria oriental até o Pacífico. O objetivo de Moscou era se beneficiar da concorrência entre os grandes consumidores regionais (Japão, Coreia, China, e outros), porém a China obteve a construção de uma derivação do ESPO desde Skovorodino até Daqing, inaugurado em 2010, e que acabou ganhando espaço em relação ao projeto principal, assegurando 6% das importações chinesas de petróleo (MONGRENIER; THOM, 2016). Isso aumenta ainda mais a importância do desenvolvimento da usina Sakhalin II, de produção de LNG, para atender ao mercado do sudeste asiático.

Para diversificar as fontes, também em 2006 é inaugurado o oleoduto Cazaquistão-China (Tabela 2), com capacidade de 10 milhões de toneladas por ano. No ano seguinte, a cooperação energética com a Ásia Central é ainda reforçada com o início da construção do gasoduto Central Asia-China, que sai da fronteira entre Uzbequistão e Turcomenistão e tem a capacidade de levar 40 bcm/yr ao Xinjiang Chinês. A presença chinesa na região deixa clara a formação de mais uma rota de abastecimento ao país asiático que fará parte da nova rota da seda¹⁵: do Cáspio ao Xinjiang, um

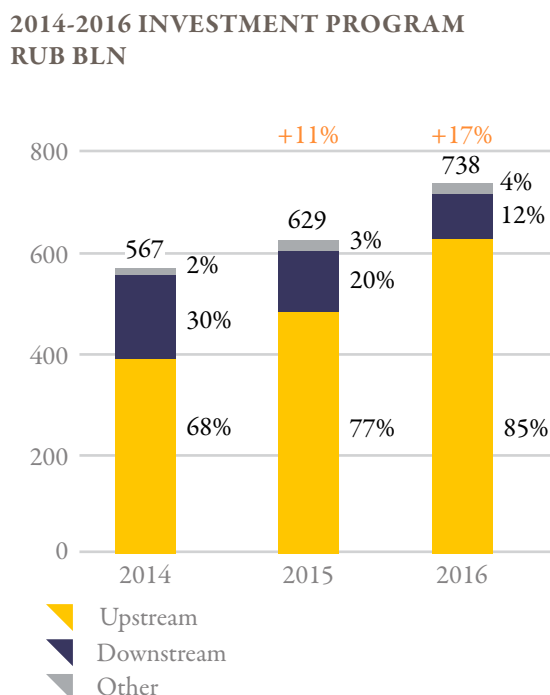
¹⁴ Enquanto a sessão iraniana está completa, o Paquistão está atrasado na sua parte desde 2014 e alega que o gás iraniano ainda é afetado pelas sanções (NEFTEGAZ, 2017).

¹⁵ A nova rota da seda, como ficou conhecida a “Belt and Road Initiative”, é uma iniciativa de fortalecimento de infraestrutura, comércio e fluxos de investimento entre a China e uma série de outros países de Europa, Ásia e África (WORLD BANK, 2018).

grande Turkestão energético parece tomar forma (MONGRENIER; THOM, 2016). Este corredor e a necessidade do Kremlin de voltar-se para a China após a crise de 2014, seguida pelas sanções europeias e americanas, põem a China em posição de força nas negociações de fornecimento de gás natural. Nessas condições, em 2014 Putin assina um contrato de fornecimento de gás, de modo que a partir de 2018 um volume de 38 bcm/ano será fornecido à China por três décadas pelo “Força da Sibéria”.

3.5 Investimentos Estratégicos

Figura 2 – Programa de Investimento 2014-2016 (Rosneft)



Em artigo de fevereiro de 2018, Chow e Stanley (2018) defendem a existência de uma série de projetos e atividades por parte principalmente da Rosneft que ilustram o uso da companhia como um instrumento da política externa russa, o que fica mais claro a partir dos choques gêmeos da queda dos preços do petróleo e das sanções impostas à Moscou em 2014. Sua lógica central é que uma companhia “normal” reduziria suas atividades, equilibraria a folha de pagamentos e esperaria por condições externas favoráveis¹⁶. A Rosneft, por outro lado, expandiu sua atividade internacionalmente, como se pode ver na figura 2.

Entre os investimentos estratégicos mencionados estão: (1) o acordo de “armas-por-petróleo”, em 2006, e o apoio, tanto do governo russo quanto da Rosneft à Maduro, que precisariam ter um retorno astronômico para compensar pelo risco de investimento na Venezuela em crise; (2) o acordo de parceria em “projetos estratégicos” no valor de até U\$ 30 bilhões assinado entre Rosneft e a sua análoga iraniana, com a presença de Putin, enquanto era concedido à Rússia acesso a uma base aérea iraniana; (3) projetos no Iraque ligados à aquisição, em 2016, da companhia Bashneft, o que é visto como uma intenção de se tornar um ator-chave na reconstrução da indústria de petróleo e gás na região¹⁷, o que ainda

¹⁶ Isso de fato ocorreu, e neste período o cenário da indústria energética foi de grande corte nos investimentos projetados em todos os níveis da cadeia (LINS, ET AL., 2015)

¹⁷ Isso se ilustra no acordo assinado em janeiro de 2018, segundo o qual a Rússia terá direitos exclusivos de produção de petróleo e gás na Síria (KATONA, 2018).

solidifica a posição russa de fornecedor preeminente de energia à Turquia, a qual é uma aliada problemática da OTAN; e (4) o fortalecimento político entre o Kremlin e facções que disputam o governo da Líbia, com a intenção de adquirir uma base naval e de colocar a Rosneft no país, que tem as maiores reservas de petróleo africano, posicionado estrategicamente para fornecer gás natural à Europa.

A interpretação dos autores está correta, porém é preciso evitar simplificações acerca da natureza das empresas da estrutura desenhada por Putin. A Rosneft não pode ser comparada a uma empresa “normal”, pois ela não o é, nem do ponto de vista da tomada de decisões, nem da fonte de capital. A ação das campeãs nacionais estatais baseia-se em uma confluência de interesses entre empresa e Estado (que não é unilateral) e a percepção de risco é alterada, uma vez que a companhia tem o próprio Estado como fiador. As atividades da Rosneft descritas acima justificam-se, portanto, por esta confluência de interesses: agia estrategicamente em benefício do Kremlin ao mesmo tempo que adquiria ativos produtivos (*upstream*) a baixo custo em um momento em que seus competidores estavam estáticos, abrindo mão de grandes fatias do mercado.

3.6 Sistematização dos projetos

A compilação do mapeamento realizado acima em torno dos projetos estratégicos pode ser observada nas tabelas 1 e 2:

Tabela 1 – Projetos de Gasodutos

Gasodutos				
Nome	Capacidade (bcm/yr)	Expansão (bcm/yr)	Ano (status)	Países
SGC (Southern Gas Corridor)				
SCP (South Caucasus Pipeline)	7,4	23,4 - 31*	2006	Azerbaijão
				Geórgia
TANAP	16 (6-TUR; 10-UE)	24 (2023) - 31 (2026)**	2018	Turquia
TAP	10	20	em construção (93%)	Grécia
				Albânia
				Itália
TCP (Transcaspian Pipeline)	-	-	em planejamento	Turcomenistão
				Azerbaijão
Outros Gasodutos para Europa				
NABUCCO (Cancelado)				
South Stream (Cancelado)	63	-	2007 (anunciado)	Rússia
				Búlgaria
				Sérvia
				Outros
Yamal-Europa	32.9	-	1994 – pronto em 1999	Rússia
				Bielo-Rússia
				Polônia
				Alemanha

Brotherhood	28	100	1981 – (pronto em 1983)	Ucrânia
				Chéquia
				Eslováquia
				Austria
				Rússia
Turkish Stream	31,5	-	2014 – (Pronto em 2020)	Rússia
				Túrcia
Nord Stream	55	-	2011	Rússia
				Alemanha
Nord Stream 2	55	-	2017 (acordos de financiamento)	Rússia
				Alemanha
Gasodutos para a China				
Power of Siberia	38	-	2014 (acordo)	Rússia
				China
Central Asia-China gas pipeline	40	-	2007 (construção)	Turcomenistão
				Uzbequistão
				Cazaquistão
				China
Outros Gasodutos				
IP (Irã-Paquistão)	7,6	10	2010	Irã
				Paquistão
Central Asia-Center (CAC)	50	80	1969 (ampliado em 2009)	Turcomenistão
				Cazaquistão
				Rússia
Blue Stream	10	-	2002	Rússia
				Turquia

Fonte: BP; Hydrocarbons Technology; Gazprom; Neftegaz; TANAP; Trans Adriatic Pipeline; le figaro; Ögütçü (2006); Dellecker (2008). Energy base.

* Uma expansão do SCP foi realizada e começou a operar em junho de 2018. Espera-se que alcance 23,4 bcm/yr. Se necessário, uma nova expansão pode ser realizada, e a capacidade da rota pode alcançar 31 bcm/yr.

**A capacidade planejada atual do TANAP é de 16 bcm, mas a capacidade para o ano de 2023 sobe para 24 bcm, e, em 2026, para 31 bcm.

Tabela 2 – Projetos de Gasodutos

Oleodutos				
Nome	Capacidade (ton/yr)	Expansão (bcm/yr)	Ano (status)	Países
BTC (Baku-Tiblisi-Ceyhan)	59,8 mi	-	2006	Azerbaijão
				Geórgia
Cazaquistão-China	10 mi	-	2006	Cazaquistão
				China
Central Pipeline Consortium (CPC)	43 mi	-	2001	Rússia
				Cazaquistão
ESPO	58 mi	-	2006 (início da construção)	Turcomenistão
				Azerbaijão

Fonte: BP; Hydrocarbons Technology; Gazprom; Neftegaz; TANAP; Trans Adriatic Pipeline; le figaro; Ögütçü (2006); Dellecker (2008). Energy base.

4. Avaliando os resultados: um instrumento de eficácia limitada

Uma vez apresentados os mecanismos dos quais dispõe o país eslavo para instrumentalizar a sua indústria energética, dispomos de evidências suficientes para confirmar a hipótese proposta. O setor energético russo, através de sua influência nos países do entorno, funciona como um instrumento geopolítico da federação russa. O seu uso já era possível no governo Yeltsin (quando foi construída Yamal-Europa - Tabela 1), mas se intensificou no regime corporativista rígido montado por Putin.

Do ponto de vista geopolítico, a Rússia conseguiu tornar significativa a dependência europeia sobre o seu petróleo, que passa de 7% em 1990 a 32% em 2016. No que diz respeito ao gás, a Rússia viu esta dependência cair, porém, para níveis ainda assim muito altos, passando de 68% a 40% no mesmo período. Por outro lado, houve uma diversificação dos destinos das exportações. Estas, ainda reféns da demanda europeia, passam a ser realizadas em peso também para a China, e devem ser ainda mais diversificadas para o leste asiático (que vem ganhando crescente importância) uma vez desenvolvidas e expandidas as produções de GNL em Yamal e em Sakhalin II.

Já a situação do gás natural é a oposta: apesar de Moscou ter aumentado o volume exportado do combustível, Bruxelas tem conseguido diversificar suas importações. O faz aumentando as importações de Noruega e Argélia (os outros principais fornecedores) e estabelecendo novas rotas para absorver combustível do Cáspio (GOMES, 2018). O GNL passa também a ser uma alternativa estratégica para a Europa, ainda que não seja tão competitivo quanto à infraestrutura de transporte já existente ao continente, de modo que representava, em 2018, pouco mais de 10% das importações de gás natural (GOMES, 2018). Ainda assim, foi um componente essencial para lidar com a crise energética derivada da invasão russa à Ucrânia. Vale notar também que a UE soube manter, por hora, sua independência do gás americano, que, para a Europa, segue sendo desprezível, uma vez que esta recorre mais fortemente ao Qatar. Buscando se adaptar ao desafio do GNL, a Rússia desenvolveu produção na península Yamal (Ártico), projeto inaugurado no fim de 2017 (LNG WORLD NEWS, 2018) e vai atender os mercados da Europa e da Ásia, ao lado de Sakhalin II (TOTAL, 2018).

Mais relevante como alternativa para a Europa é o SGC. Enquanto o projeto teve início com um fluxo de aproximadamente 10 bcm/yr por esta rota (capacidade máxima do TAP – ver Tabela 1), dados os fornecimentos potenciais do Cáspio, do Oriente Médio e do Mediterrâneo oriental, a UE planeja aumentar este volume de 80 a 100 bcm/yr (EUROPEAN COMMISSION, 2018). Nesse sentido é providencial a construção do TurkStream, que, somado ao Blue Stream envia 41,5 bcm/yr de gás à Turquia (Tabela 1), principal país de trânsito do SGC, e seção de maior capacidade de transporte do corredor. Ademais, Moscou conseguiu reduzir a viabilidade da construção do TCP ao conseguir controlar a maior parte das exportações turcomenas através dos acordos na década de 2000 (YAKEMTCHOUK, 2008). Portanto, o Kremlin administra em alguma medida a dependência europeia em relação ao gás russo.

Por sua vez, busca reduzir sua dependência do mercado consumidor europeu ao tentar acessar o mercado asiático, com destaque para a China. Este redirecionamento, contudo, é algo forçado, na medida em que a Rússia, conforme assume uma polarização aberta com a Europa e o Ocidente, se vê cada vez mais dependente das importações chinesas. De todo modo, este redirecionamento está se materializando, uma vez que a China, apenas de 2013 para 2017, assumiu uma fatia de 8,8% para 16,7% do destino das exportações de produtos minerais russos, assumindo a liderança (GOMES, 2018). Do ponto de vista da China, a Rússia é peça importante para o fornecimento energético, apesar de o país asiático buscar constantemente criar alternativas, evitando dependência exagerada de Moscou.

A Rússia foi responsável, em 2017, por 14,6% das importações chinesas de petróleo bruto (WORKMAN, 2018). Mesmo a construção do oleoduto Cazaquistão-China não representa uma diversificação muito grande, uma vez que este tem uma capacidade de 10 mi. toneladas, extensível a 12 mi., bem menos que a capacidade russa. Ainda assim, é relativo falar em uma “dependência chinesa”, uma vez que o petróleo ainda é mais fácil de se substituir que o gás natural, por não depender de estruturas terrestres para o seu fornecimento.

No que tange ao gás natural, a Rússia se torna um fornecedor importante, com o gasoduto “força da Sibéria”, de capacidade apenas 2 bcm inferior em relação ao gasoduto vindo da Ásia central. Atualmente, este combustível é energeticamente menos importante para a China que o petróleo, representando apenas 5,2% da matriz energética chinesa, contra 19,4% do ouro negro. Contudo, o aumento da demanda chinesa por gás aumentou ainda mais abruptamente que a do petróleo, sobretudo como GNL. Resta saber, portanto, se Moscou será capaz de desenvolver a produção de gás liquefeito em escala suficiente para atender o mercado do sudeste asiático, no qual China, Japão e Coreia do Sul sozinhos importaram 55% do volume de GNL vendido em 2017 (REUTERS, 2018).

Finalmente, a alavanca energética tem se mostrado um mecanismo de pressão efetivo sobre os países do estrangeiro próximo. As antigas repúblicas da Ásia Central veem sua margem de ação expandir-se graças à disputa pelos hidrocarbonetos da região por três potências, a infraestrutura instalada em direção à Rússia, a própria importância do mercado russo e o caminho facilitado ao mercado europeu, fazendo com que o vizinho do norte siga sendo um destino central para as suas exportações.

No Cáucaso, a iniciativa europeia do SGC também reduziu a dependência de Azerbaijão e Geórgia frente a Moscou, ainda que a Geórgia siga pressionada pelo “conflito congelado” na Ossétia do Sul, que é ajudada em seus esforços de separação pelo fornecimento de gás da Gazprom. Na região, apenas a Armênia está perfeitamente alinhada com os interesses geopolíticos do Kremlin, mas desempenha um papel central na estratégia de impedir que o combustível iraniano integre o corredor à Europa.

A Ucrânia, por sua vez, foi a principal ex-república soviética a sofrer a pressão russa pela dimensão energética, na lógica de cortar o país do trânsito à Europa. A capacidade combinada de transporte de gás à Europa dos gasodutos Yamal-Europa e os gêmeos Nord-Stream 1 e 2 é de 142,9 bcm, aos quais ainda falta o acréscimo fornecido pelo TurkStream. Uma vez que em 2016 o total de gás importado da Rússia pela UE foi de 153 bcm, Kiev se tornaria irrelevante como rota de passagem, e seu fornecimento poderá ser interrompido, a partir da implementação do Nord Stream II. Isto, contudo, não se produziu na prática, tendo em vista o esforço Europeu para manter o país como rota relevante. O interesse russo no país, além de sua importância simbólica em seu projeto geopolítico, está ligado à possível adesão ucraniana à OTAN, mesma situação da Geórgia. Esperava-se que, consolidando a influência sob a Ucrânia e estimulando os conflitos separatistas tanto nela quanto na Geórgia, evitar-se-ia que estes dois países fronteiriços pudessem integrar a aliança do Atlântico Norte (RADVANYI; LARUELLE, 2016). Enquanto o caminho para obter este objetivo vinha sendo buscado de forma bem sucedida por vias indiretas (pela anexação apenas da Criméia, fomento a conflitos no leste ucraniano e, para o que diz respeito a este artigo, na busca de retirar a Ucrânia da rota de trânsito de hidrocarbonetos à Europa), a partir de 2022, o Kremlin muda sua abordagem e tenta uma invasão em larga escala pela via militar.

Resta mencionar os novos desafios com os quais o Kremlin terá que lidar. Apesar dos esforços do governo Putin para diversificar as fontes de renda e exportação¹⁸, a economia russa segue dependendo excessivamente do petróleo e se mostra

¹⁸ E o tem conseguido em alguma medida, uma vez que a receita russa vem crescentemente sendo providenciada por outros setores que não o energético (GOMES, 2018). Contudo, o país mantém uma forte dependência das exportações do setor.

vulnerável a quedas abruptas do preço do combustível. Essa vulnerabilidade ficou clara desde o choque do petróleo, de 2014, que combinou um choque de oferta, devido ao crescimento abrupto da produção nos EUA, que não foi acompanhado por uma redução da produção da OPEP, com a desaceleração do crescimento chinês (LINS ET AL., 2015). Os EUA serão, de fato, um ator problemático para a Rússia na geopolítica do petróleo e gás a partir desta década, beneficiados pelas mudanças nos paradigmas tecnológicos aos quais o país eslavo precisa se adaptar. Por um lado, espera-se que os EUA sejam responsáveis por 80% do crescimento da demanda global por petróleo nos próximos anos (CUNNINGHAM, 2018), graças aos avanços na tecnologia de “*Shale Oil*”. Pelo outro, a difusão do GNL – do qual os EUA devem se tornar em breve o maior produtor global (INTERNATIONAL, ENERGY AGENCY, 2017) – pode significar um enfraquecimento dos gasodutos como instrumento geopolítico, uma vez que, no caso do corte de fornecimento por via terrestre, este pode ser balanceado pela importação do gás liquefeito. Mais grave ainda, com a invasão à Ucrânia, a Rússia passa a estar cada vez mais dependente da China para escoar sua produção.

5. Considerações Finais

A alavanca energética russa se mostrou, sobretudo a partir dos anos 2000, um importante instrumento geopolítico, que se adequa bem ao corporativismo que passou a caracterizar a estrutura de poder no interior da federação russa e que permite maior interferência do Estado sobre a indústria de P&G, a partir do comum acordo entre as elites políticas e as empresariais do setor. Contudo, este instrumento mostrou-se limitado para impor à Europa e à China uma dependência em relação ao combustível russo e ineficiente para a superação dos próprios vícios internos da indústria petrolífera no país eslavo. A dependência das receitas do setor se mantém e não houve o devido avanço para outras zonas produtivas no país, particularmente para a Sibéria Oriental.

A viabilização dos investimentos necessários para a superação desses elementos limitadores encontra-se, ainda, dificultada pelo cenário de excesso de oferta de combustível existente atualmente. Se já desde meados da década de 2010 essa questão se impunha devido à dificuldade da ação concertada no mercado, principalmente por parte dos EUA – o que resultou na crise dos preços do petróleo em 2014 –, a nova década se inicia já com dois duros golpes para essa indústria: por um lado, a crise do novo Coronavírus pressiona a demanda global para baixo e, por outro, Rússia, ao invadir a Ucrânia, se vê cada vez mais dependente da China, tendo em vista que a Europa busca romper com a interdependência histórica com Moscou na esfera energética.

Esta conjuntura beneficia a China, cuja importação vem aumentando durante a crise, de modo a aproveitar os preços mais baixos para aumentar as reservas estratégicas do país (EL FINANCIERO, 2020). Como consequência, a ferramenta energética de Moscou se vê ainda mais limitada, e precisará se reinventar para seguir reforçando o potencial geopolítico russo em seu entorno. No mais, novas investigações são necessárias para a melhor compreensão sobre como a alavanca energética descrita acima poderá impactar os rumos da geopolítica energética.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRITISH PETROLEUM. (2018), BP. *Statistical Review of World Energy*. Ed. 67. Disponível em: <https://www.bp.com/content/dam/bp/en/corporate/pdf/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2018-full-report.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2018a.
- _____. (2018), *Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline*. Disponível em : https://www.bp.com/en_az/caspian/operationsprojects/pipelines/BTC.html. Acesso em: 19 nov. 2018b.
- CHOW, Edward C.; STANLEY, Andrew J. (2018), “Russia’s National Oil Champion Goes Global”. *CSIS*, 22 fev. 2018. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/russias-national-oil-champion-goes-global>. Acesso em: 21 nov. 2018.
- CUNNINGHAM, Nick. (2018), “IEA Predicts Nightmare Scenario for OPEC”. *Oilprice*, 05 mar. 2018. Disponível em: <https://oilprice.com/Energy/Energy-General/IEA-Predicts-Nightmare-Scenario-For-OPEC.html>. Acesso em: 22 nov. 2018.
- DELLECKER, Adrian. (2018), “Caspian pipeline consortium, Bellwether of Russia's Investment Climate?” *Russie.Nei.Visions, Paris*, nº 31, June 2008.
- DUGIN, Alexander. (2018), *Eurasian Mission*. Arktos Media Ltd.
- EL FINANCIERO. (2020), *China 'saca partido' de los precios bajos del petróleo y acapara demanda en medio de la pandemia*. 26 abr. 2020. Disponível em: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/china-aprovecha-los-precios-bajos-y-acapara-petroleo-en-medio-de-la-pandemia>. Acesso em: 27 abr. 2020.
- EUROPEAN COMMISSION. (2018), *Gas and Oil Supply Routes*. Disponível em: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/imports-and-secure-supplies/gas-and-oil-supply-routes>. Acesso em: 20 nov. 2018.
- GAZPROM. (2017), “Газпром” полностью выполняет обязательства по газоснабжению потребителей Южной Осетии [“Gazprom” cumple a totalidade das suas obrigações de fornecimento de gás para a Ossétia do Sul]. 6 jul. 2017. Disponível em: <http://www.gazprom.ru/press/news/2017/july/article340776/>. Acesso em: 20 nov. 2018.
- _____. (2020), *TurkStream*. Disponível em: <https://www.gazprom.com/projects/turk-stream/>. Acesso em: 20 mar. 2020.
- GOMES, Pedro H. M. (2018), *A Federação Russa (1991-2018): Petróleo e Gás, Instrumento Geopolítico e Desenvolvimento Econômico*. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) – Instituto de Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, Niterói.

GORDONUA. (2018), “В” “Укртрансгазі” заявляють, что “Газпром” продолжает нарушать обязательства по давлению на входе в ГТС Украины” [Em “Ukrtransgaz” afirma-se que a “Gazprom” continua a violar as obrigações de fornecimento na entrada do sistema de gás da Ucrânia]. 2 mar. 2018. Disponível em: <https://m.gordonua.com/news/money/v-ukrtransgaz-zayavlyayut-cto-gazprom-prodolzhaet-narushat-obyazatelstva-po-davleniyu-na-vhode-v-gts-ukrainy-234403.html>. Acesso em: 21 nov. 2018.

HYDROCARBONS TECHNOLOGY. (2018), *South Stream Pipeline Project, Europe*. Disponível em: <https://www.hydrocarbons-technology.com/projects/southstream/>. Acesso em: 20 nov. 2018.

INTERNATIONAL GAS UNION. (2018), *2018 World LNG Report*. Disponível em: https://www.igu.org/sites/default/files/node-document-field_file/IGU_LNG_2018_0.pdf. Acesso em: 18 nov. 2018.

KARAKALPAKSTAN BLOG. (2018), *Central Asia–Center gas pipeline system*. 13 mar. 2017. Disponível em: <https://karakalpak-karakalpakstan.blogspot.com/2017/03/central-asiacenter-gas-pipeline-system.html>. Acesso em: 21 nov. 2018.

KATONA, Viktor. (2018), “Russia is Taking Over Syria’s Oil and Gas”. *Oilprice*, 14 fev. 2018. Disponível em: <https://oilprice.com/Energy/Energy-General/Russia-Is-Taking-Over-Syrias-Oil-And-Gas.html>. Acesso em: 21 nov. 2018.

KHODAKOVSKYY, Yevgen. (2014), *The legal framework of EU-Russia energy relations*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universiteit Gent, Gante.

LINS, Clarissa; MORAIS, Raoni; HOLLANDA, Lavínia. (2015), “Uma Visão Geral da Indústria de Óleo e Gás na América Latina”. *Konrad Adenauer Stiftung*. Disponível em: <https://www.kas.de/pt/web/energie-klima-lateinamerika/veranstaltungsberichte/detail/-/content/energiegeopolitik-in-lateinamerika1>. Acesso em: 21 dez. 2019.

LNG WORLD NEWS. (2018), *Cedigaz: Europe’s LNG imports slide in first half of 2018*. 12 jun. 2018. Disponível em: <https://www.lngworldnews.com/cedigaz-europes-lng-imports-slide-in-first-half-of-2018/>. Acesso em: 22 nov. 2018.

MACIEL, Tadeu Morato; GOMES, Pedro Henrique M. (2021), Eclipse do Estado?: Uma análise da indústria do petróleo e gás da Rússia através da abordagem institucionalista. *Brazilian Journal of International Relations*, Marília, SP, v. 9, n. 3, p. 531–559, 2021. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/9924>. Acesso em: 20 nov. 2021.

MARCU, Silvia. (2007), “La Geopolítica de La Rusia Postsoviética: Desintegración, Renacimiento de una Potencia y Nuevas Corrientes de Pensamiento Geopolítico”. Barcelona: *Scripta Nova*, vol. XI, nº 253.

MONGRENIER, Jean-Sylvestre; THOM, Françoise. (2016), *Géopolitique De La Russie*. Paris: Presses Universitaires de France.

NEFTEGAZ. (2018), *Merkel in clash with Poland over Russian Nord Stream 2 gas pipeline plan*. 19 fev. 2018. Disponível em: <<https://neftegaz.ru/en/news/view/169245-Merkel-in-clash-with-Poland-over-Russian-Nord-Stream-2-gas-pipeline-plan>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

NEFTEGAZ. (2017), *Pakistani minister: IP gas pipeline project still affected by sanctions*. 14 jun. 2017. Disponível em: <<https://neftegaz.ru/news/view/162015-Pakistani-minister-IP-gas-pipeline-project-still-affected-by-sanctions>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

NYGREN, Bertil. (2009), “Unilateral Endeavours Challenging Governance in the Energy Sector: Russia, China and the US”. In: WAGNSSON, Charlotte; et al. *European Security Governance: The European Union in a Westphalian World*. Abingdon: Routledge.

OECD; IEA, (2017), *World Energy Outlook*. Disponível em: <<https://www.iea.org/weo2017/>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

PIATIGORSKY, Jacques; SAPIR, Jacques. (2009), *Le grand jeu: XIXe siècle, les enjeux géopolitiques de l'Asie centrale*. Paris: Éditions Autrement.

RADVANYI, Jean; LARUELLE, Marlène. (2016), *La Russie entre peurs et défis*. Paris: Armand Colin.

REGNUM. (2018), *EC готов обсуждать поставки иранского газа через Южный газовый коридор* [UE pronta para debater o fornecimento de gás iraniano através do Southern Gas Corridor]. 16 fev. 2018. Disponível em: <<https://regnum.ru/news/2381017.html>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

RIA NOVOSTI. (2018), *Подписана конвенция о правовом статусе Каспийского моря* [Assinada a convenção sobre o status legal do Mar Cáspio]. 12 ago. 2018. Disponível em: <https://ria.ru/world/20180812/1526398222.html?utm_source=push&utm_medium=browser_notification&utm_campaign=ria.ru>. Acesso em: 19 nov. 2018.

SCHMITTER, Philippe C. (1974), “Still the Century of Corporatism?”. *Review of Politics*, no 36.

SCHUTTE, Giorgio Romano. (2011), “Economia Política De Petróleo E Gás: A Experiência Russa”. In: ALVES, André G. M. Pineli (org). *Uma Longa Transição: Vinte Anos de Transformações na Rússia*. Brasília: IPEA.

SOUTHERN GAS CORRIDOR. (2018), *South Caucasus Pipeline*. Disponível em: <<https://www.sgc.az/en/project/scp>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

STRATFOR. (2014), *The Strategic Importance of the Caspian Sea*. 19 mai. 2014. Disponível em: <<https://worldview.stratfor.com/article/strategic-importance-caspian-sea>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

TOTAL. (2018), *Yamal Lng: The Gas That Came In From The Cold*. Disponível em: <<https://www.total.com/en/energy-expertise/projects/oil-gas/lng/yamal-lng-cold-environment-gas>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

TRANS ADRIATIC PIPELINE. (2018), *Project Progress*. Disponível em : <<https://www.tap-ag.com/pipeline-construction/project-progress>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

VESTI. (2018), “Газпром и ‘Нафтогаз’ обсудили расторжение договора” [Gazprom e Naftogaz discutiram o cancelamento dos acordos]. 27 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.vestifinance.ru/articles/99470>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

WORKMAN, Daniel. (2018), “Top 15 Crude Oil Suppliers to China”. *World's Top Exports*, 01 abr. 2018. Disponível em: <<http://www.worldstopexports.com/top-15-crude-oil-suppliers-to-china/>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

YAKEMTCHOUK, Romain. (2008), *La politique étrangère de la Russie*. Paris: L'Harmattan.

YERGIN, Daniel. (2014), *A Busca: Energia, segurança e a construção do mundo moderno*. Rio de Janeiro: Intrínseca.

ZARUBIN, Pavel. (2018), “Мы Выучили Уроки’: Самая Послушная Страна ЕС Извинилась Перед Москвой” [“Nós aprendemos a lição”: País Mais Obediente da UE de Desculpa Frente a Moscou]. Vesti, 30 mai. 2018. Disponível em: <<https://www.vesti.ru/doc.html?id=3023067&cid=5>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

Correndo para as disputas: volatilidade e competição eleitoral nas eleições proporcionais brasileiras (2002-2014)

José Alexandre Silva Júnior, Willber Nascimento, Ranulfo Paranhos |

Resumo

Qual o efeito da volatilidade sobre a competição eleitoral? Parte da literatura acredita que sistemas partidários institucionalizados apresentam baixa volatilidade e competição estável (Mainwaring & Scully, 1995; Mainwaring & Torcal, 2005; Mainwaring & Zocco, 2007). Aqui o objetivo é examinar essa relação em sistemas partidários com baixo nível de institucionalização. Nossa hipótese é que a volatilidade exerce um efeito positivo e significativo sobre a competição. Para testá-la, trabalhamos dados das eleições para deputado federal do período entre 2002-2014 no Brasil disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral e o pacote electionsBR. Utilizamos Modelo de Regressão Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) com dados agrupados, painel e em dois estágios. Os resultados indicam que: 1) a competição é um fenômeno multidimensional; 2) a estimação do efeito da volatilidade sobre a competição depende de outras variáveis do sistema eleitoral; 3) a volatilidade tem efeito sobre a competição quando estimada pela desproporcionalidade. Normalmente o uso do termo competição eleitoral é utilizado de forma pouco precisa. Nossos achados indicam que competição eleitoral é um conceito multidimensional e que, portanto, indicadores como ranking do resultado, o NEP e o desequilíbrio das disputas representam aspectos diferentes do conceito. Por sua vez, nossos achados indicam que a volatilidade eleitoral afeta significativamente nossos indicadores de competição eleitoral quando se controla o efeito de variáveis omitidas. Em termos substantivos, a volatilidade baixa não é garantia de competição estável podendo o contrário também ser verdadeiro.

Palavras-chave: volatilidade eleitoral; competição eleitoral; endogeneidade, sistema partidário; Deputado Federal.

Abstract

What is the effect of volatility on electoral competition? Part of the literature believes that institutionalized supporter systems have low volatility and stable competition (Mainwaring & 1995; Mainwaring & Torcal, 2005; Mainwaring & Zocco, 2007). Here the goal is to examine this relationship in supporter systems with low level of institutionalization. Our hypothesis is that volatility has a positive and significant effect on competition. To test it, we worked data from the federal deputy of the period between 2002-2014 in Brazil made available by the Electoral Superior Court and the ElectionsBR package. We use ordinary square regression model (MQO) with grouped data, panel and two stages. The results indicate that: 1) the competition is a multidimensional phenomenon; 2) The estimation of the effect of volatility on competition depends on other variables of the electoral system; 3) Volatility has effect on competition when estimated by disproportionality. Usually the use of the term electoral competition is used little precisely. Our findings indicate that electoral competition is a multidimensional concept and that therefore indicators such as ranking of the result, NEP and imbalance of disputes represent different aspects of the concept. In turn, our findings indicate that electoral volatility significantly affects our electoral competition indicators when it controls the effect of omitted variables. In substantive terms, low volatility is not a guarantee of stable competition and may also be true.

Keywords: electoral volatility; electoral competition; endogeneity, party system; federal deputy.

1. Introdução

Volatilidade e competição são dimensões comuns de qualquer sistema eleitoral. Porém, pode-se dizer que cada uma delas tem debates próprios na Ciência Política. Normalmente, quando o assunto é volatilidade as discussões giram em torno da interpretação substantiva do fenômeno. Procura-se saber se ela reflete um comportamento endógeno do eleitorado ou uma reação às estratégias partidárias (Silva 2013; Perdesen 1979; Przeworski 1975; Mainwaring & Scully 1995; Mainwaring & Torcal 2005; Mainwaring & Zoco 2007; Rose & Urwin 1970; Roberts & Wibbels 1999). Porém, quando trata-se de competição eleitoral a questão central é o tipo de relação existente entre o partido ou o candidato e o eleitor. Em geral, investiga-se em que medida o *link* entre eles constitui uma barreira para a competição (Carey & Shugart 1995; Crisp & Ingall 2002; André & Depauw 2013; Golden & Min 2013; Crisp et al. 2013). Embora sutil, a diferença entre esses debates não passa despercebida. Enquanto os trabalhos sobre volatilidade estão preocupados com a manutenção da votação de um partido ou um candidato em pleitos sucessivos, os estudos sobre competição focam o nível de compartilhamento dos votos entre os adversários de uma disputa eleitoral. A rigor, nada garante que altos níveis de volatilidade resultam em disputas mais acirradas ou o inverso.

A literatura sobre institucionalização dos Sistemas Partidários (SP) é uma das poucas a destacar uma relação, mesmo que indireta, entre volatilidade e competição (Przeworski 1975; Mainwaring & Scully 1995; Mainwaring & Torcal 2005; Mainwaring & Zocco 2007; Taagepera & Grofman 2003; Rose & Urwin 1970; Roberts & Wibbels 1999). De acordo com Mainwaring e Torcal (2005), um SP com alto nível de institucionalização registra pequenas oscilações no desempenho eleitoral dos partidos. Portanto, registra uma baixa volatilidade eleitoral e uma competição estável (Roberts & Wibbels 1999; Mainwaring & Zoco 2007; Thames & Robbins 2007). Mainwaring e Scully (1995) acreditam que eleitores mais identificados partidariamente tendem a votar nos mesmos partidos e, consequentemente, reduzem a volatilidade e tornam a competição mais estável (Mainwaring & Torcal 2005; Mainwaring & Scully 1995). O objetivo aqui não é testar o argumento dessa literatura, mas investigar a relação entre a volatilidade e a competição no cenário contrário. Em outras palavras, analisar a relação entre essas duas variáveis em SP com baixo nível de institucionalização. Na ausência de eleitores partidariamente identificados e partidos pouco institucionalizados: qual o efeito da volatilidade sobre a competição eleitoral? A investigação verifica se os votos oscilantes tendem a se concentrar ou se dissipar entre os partidos, ou seja, examina se eles costumam reduzir ou aumentar a competição.

Nossa hipótese é que a volatilidade exerce um efeito positivo e significativo sobre a competição eleitoral. Para testá-la trabalhamos dados das eleições para deputado federal do período entre 2002-2014 no Brasil. Utilizamos Modelo de Regressão Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) com dados agrupados, painel e em dois estágios. Precisamente, o texto está dividido em mais quatro seções. Na primeira, resumimos os debates sobre competição eleitoral. Na sequência, é a vez da volatilidade. Na terceira seção, apresentamos a metodologia e na quarta seção os resultados. Para encerrar, fazemos as considerações finais.

2. Competição Eleitoral

Não há um consenso sobre como se mede a competição eleitoral. A maior parte da literatura utiliza o Número Efetivo de Partidos (NEP) como principal indicador (Laakso & Taagepera 1979). Nesse sentido, aceita-se

representar a competição a partir da fragmentação partidária. Segundo Silva (2013), há dois principais problemas com essa medida: 1) o nível de análise e 2) a dimensão temporal. Silva (2013) afirma que a dimensão regional é um dos elementos mais importantes para competição eleitoral em países como o Brasil. Todavia, a análise desse aspecto requer a utilização de indicadores adequados.

Caramani (2003) argumenta que a competição é uma medida da diferença de votos entre os candidatos. Uma eleição em que o candidato vencedor recebe uma margem muito grande dos votos não pode ser considerada competitiva (Caramani 2003). Nesse sentido, o NEP só funciona bem para disputas majoritárias, em que o número de partidos é próximo ao número de candidatos. Além disso, cenários com disputas proporcionais, alta magnitude e uso de lista aberta permitem competição entre candidatos do mesmo partido dentro uma circunscrição eleitoral (Caramani 2003; Silva 2013, 2017; Avelino et. al 2011; 2016). Nesse caso, a competição precisa ser uma função da localidade (Silva 2013, 2017). Algumas cidades ou bairros podem se mostrar mais competitivos que outros haja vista o empenho dos candidatos na busca de votos naquele local. Em resumo, um indicador adequado precisa: 1) ter o candidato como base e 2) focar níveis desagregados. Adicionalmente, Silva (2013) argumenta que a identificação dos grotões depende de repetidas observações ao longo do tempo. A criação desses distritos depende do esforço contínuo do político para neutralizar a concorrência. O sucesso dessa empreitada, se vier, não será fruto de uma única rodada (Silva 2013, 2017; Hagopian 2007). Portanto, a mensuração da competição depende de uma observação contínua da medida.

Além disso, o debate sobre a medida adequada para mensurar a competição envolve a escolha da dimensão a ser representada: 1) concentração; 2) desigualdade, 3) privação ou 4) desequilíbrio (Taagepera 1979). Para Taagepera e Ray (1977), é grande a lista de índices voltados para dimensionar “o grau em que componentes de uma entidade varia em número e diferem uns dos outros no tamanho” (Taagepera & Ray 1997, p.275). Especificamente, o NEP é uma medida voltada para capturar a concentração. Mensura a distribuição dos votos entre os partidos competidores, mas diz pouco sobre as demais dimensões. Por isso, alguns outros índices são utilizados pela literatura a fim de refinar o NEP e/ou mensurar outras dimensões. Por exemplo, Ellison e Glaeser (1997) criaram um índice cujo objetivo é medir a concentração geográfica de recursos. Segundo Avelino et al. (2011) essa medida é adequada para sintetizar a diferença entre a proporção de votos recebida e o que se esperava receber caso a distribuição fosse proporcional ao tamanho do eleitorado da localidade. Taagepera (1979) sugeriu o índice T de desequilíbrio como indicador da desigualdade de desempenho entre os competidores. Esse índice sintetiza a diferença de performance entre pares de candidatos devidamente ordenados (Silva 2013, 2017). Claramente, não há consenso sobre como se mede a competição eleitoral (Silva 2013, 2017; Cavalcante 2013; Peixoto & Goulart 2014; Avelino et al. 2011). Na dúvida, o caminho mais adequado parece ser olhar antes para interpretação substantiva da medida.

Do ponto de vista teórico, a discussão sobre a competição eleitoral é bastante antiga. Na origem, ela está vinculada à análise do efeito das regras eleitorais sobre o funcionamento do sistema político. A princípio, o trabalho de Duverger (1951) evidenciou uma relação direta entre a fórmula eleitoral e o número de competidores. Similarmente, os trabalhos de Rae (1967) e de Lijphart (1990) examinaram a relação entre os elementos do sistema eleitoral (fórmula, magnitude dos distritos e estrutura da votação), a proporcionalidade e o número de candidatos.

Anos depois, Carey e Shugart (1995) deram sequência a discussão a partir da análise do efeito das regras sobre a personalização do voto. Mais especificamente, por meio do exame da tensão entre os interesses partidários e os individuais dos correligionários. Segundo Carey e Shugart (1995), as regras são bons indicadores da importância do *label*

partidário e da reputação pessoal no resultado das eleições. Precisamente, os autores consideram quatro características dos sistemas eleitorais: 1) controle da lista partidária pelo líder; 2) unidade de agregação dos votos para conversão em cadeiras; 3) tipo de voto e 4) magnitude dos distritos (Carey & Shugart 1995). São considerados mais personalistas os cenários em que: 1) o líder não controla as listas; 2) o desempenho individual tem forte peso na alocação das cadeiras; 3) o voto é identificado (conferido ao candidato) e 4) há distritos de magnitudes altas. Portanto, as regras indicam quais arranjos são mais favoráveis a competição intrapartidária e quais servem de incentivos ao comportamento oposto (Carey & Shugart 1995). Argumento semelhante aparece em trabalhos posteriores, para André e Depauw (2013) e Golden e Min (2013), a competição intrapartidária é o principal incentivo para o fortalecimento da reputação pessoal. A literatura argumenta em função de uma relação direta entre a construção de bases, a concentração de votos e o voto pessoal (Crisp & Ingall 2002; Crisp et al. 2013).

Outro fator que costuma pesar na competição é a disputa pela reeleição (Fiorina 1977; Cox 1997). O argumento é que os parlamentares costumam usar os atributos do mandato em função dos interesses individuais. Em alguns contextos, como no Brasil, acredita-se que os parlamentares mobilizam os recursos do mandato para conservar e/ou ampliar suas bases eleitorais (Ames 1995, 2003; Pereira & Muller 2003; Pereira & Rennó 2003; Santos 2003). Embora haja fortes controvérsias, parte da literatura acredita que a “tendência do sistema é a formação de um conjunto de redutos eleitorais onde os deputados federais estabeleceriam uma relação clientelista baseada na *pork barrel politics*.” (Silva 2013, p.407). O resultado é uma substantiva redução da competição nos chamados grotões (Ames, 2003). Claramente, os estudos sustentam a tese de que a personalização do voto é uma variável-chave para redução da competição eleitoral. Porém, o efeito é ainda maior quando ‘o dono’ dos votos está na luta pela reeleição.

Em resumo, a discussão sobre competição eleitoral costuma focar o efeito das regras sobre diferentes dimensões da disputa: proporcionalidade, número de competidores e divisão dos votos (Rae 1967; Lijphart 1990; Carey & Shugart 1995; André & Depauw 2013; Golden & Min 2013). Em geral, o peso da reputação pessoal, a competição intrapartidária e a disputa pela reeleição são as variáveis explicativas mais destacadas. Esse trabalho não está interessando em examinar nenhuma dessas possíveis causas. O objetivo aqui é estimar o efeito da volatilidade sobre a competição eleitoral. Procuramos investigar o que acontece com a competição quando um alto contingente de votos migra de um partido para outro. Dois cenários são plausíveis: 1) o contingente flutuante se concentra em um partido e reduz a competição e 2) a flutuação se dispersa entre os competidores e acirra a disputa. A revisão da literatura aponta que a competição é um fenômeno multidimensional. Portanto, o exame da sua relação com a volatilidade precisa, ao menos, estar atento essa característica.

3. Volatilidade

Taagepera e Grofman (2003) fizeram uma seleção e mapearam nada menos que 19 indicadores de desproporcionalidade e de volatilidade eleitoral¹. Por isso, decidiram eleger 12 critérios para avaliar esses indicadores. Quanto a volatilidade, a preocupação concentrou-se na dimensão da validade das medidas². Em outros termos, o foco foi menos na forma como se calcula (confiabilidade) e mais no que a volatilidade representa. Isso porque a fórmula criada por Perdesen (1979, 1980)

¹ Segundo eles, é possível encontrar até mais (ver Monroe 1994; Pennisi 1998; Cortona et al, 1999)

² Uma medida é confiável quando o instrumento utilizado produz resultados iguais sempre que forem reaplicados às mesmas observações. Isso está relacionado a consistência da medida de uma ou um grupo de variáveis. A validade, por outro lado, está relacionada ao fato de que a medida deve representar o conceito que ela se propõe medir. Para mais informações ver Hair et al. (2006) e Kellstedt e Whitten (2013).

tornou-se indiscutivelmente a mais aceita na literatura (Peres 2013). Matematicamente, *a volatilidade é medida a partir da variação do desempenho eleitoral de candidatos/partidos derivados de eleições sucessivas* (Perdesen, 1979).

De acordo com Rose e Urwin (1970), a volatilidade é uma medida da dinâmica dos partidos e/ou do SP. A partir dela é possível calcular tendências e flutuações da força eleitoral dos partidos. A tendência “occurs when the vote for a party rises, falls or shows no alteration, taking one election with another, over a period of three elections or more” (Rose & Urwin 1970, p.291). A flutuação é um pouco mais complexa “votes fluctuate in relation to several different basing points, e.g. from an average vote, from a trend line, from a minimum figure, or in relation to successive pairs of elections” (Rose & Urwin 1970, p.291). Przeworski (1975) e Asher e Tarrow (1975) acreditam que a volatilidade é uma medida importante da capacidade de mobilização dos partidos. Particularmente, Asher e Tarrow (1975) argumentam que alterações na estrutura de comando e adaptações da ideologia dos partidos podem ser dimensionada a partir da fluidez e da volatilidade eleitoral. De acordo com os autores, “fluidity is the total number of movement to and from a given party” (Ascher & Tarrow 1975, p.480). Volatilidade é “the average change in the party’s fortunes from one election to the next, or the sum of its net gains and losses between all the elections analyzed, divided by number of electoral intervals” (Ascher & Tarrow 1975, p.481). Por sua vez, Perdesen (1979) acredita que as mudanças nos SP podem ser observadas a partir de diferentes aspectos. A volatilidade diz respeito apenas ao eleitoral (Perdesen 1979). Nesse sentido, sua análise indica apenas a cadeia de mudanças ocorridas no sistema partidário devido exclusivamente a transferência de votos.

Os trabalhos mais recentes aprofundam essa discussão. Por um lado, o crescimento da volatilidade é a grande *puzzle* de muitos trabalhos que focam a realidade dos SP europeus (Drummond 2006; Tavits 2008; Dalton & Wattenberg 2000). Em geral, esses estudos estão divididos entre as teses das clivagens sociais (Lipset & Rokkan 1967) e da estratégia partidária (Mair 1997). Portanto, há uma discussão sobre o que a volatilidade representa e/ou quais são as suas causas. Nesse contexto, alguns trabalhos argumentam que não é adequado mensurar a instabilidade do SP apenas a partir da volatilidade. Por exemplo, Drummond (2006) defende que além da volatilidade a análise sobre a estabilidade do SP deve considerar também a elasticidade, a variabilidade e a persistência do suporte partidário. Adicionalmente, Tavits (2008) aponta a instabilidade das elites partidárias como corresponsável pela instabilidade do SP e, em última instância, por parte da volatilidade eleitoral. Por outro lado, há um conjunto de trabalhos que focam as novas democracias, particularmente, as pós-comunistas e as latinas. Nesse quadro, o que surpreende é a queda da volatilidade eleitoral do SP de alguns países. Luna e Altman (2011) mostram que a baixa volatilidade eleitoral chilena não corresponde ao nível de enraizamento social dos partidos. Dessa forma, evidenciam dois problemas metodológicos no cálculo da medida. Primeiro, apontam que a fórmula normalmente utilizada não controla estoque de entradas e saídas no eleitorado dos partidos. Portanto, apontam o risco da falácia ecológica³. Uma volatilidade zero não significa que os mesmos eleitores votaram nos mesmos partidos. No limite, pode haver apenas uma substituição de contingentes equivalentes (Luna & Altman 2011). O segundo questionamento é sobre o nível de análise que serve como base de cálculo. De acordo com Luna (2006) e Luna e Altman (2011) o Chile apresenta volatilidades eleitorais regional e municipal maiores que a nacional. Na mesma direção, Zucco (2015) aponta que a volatilidade não é uma medida válida para mensurar o enraizamento social dos partidos no Brasil (Zucco 2015). A redução da medida não representa vínculos mais fortes entre eleitores e partidos.

Portanto, há uma ampla discussão sobre a interpretação substantiva da volatilidade. A literatura sugere duas formas de interpretá-la: 1) como indicador do nível de enraizamento social dos partidos e 2) como o resultado de estratégia

³ Falácia ecológica é um erro cometido quando se usa dados de nível agregado para inferir sobre comportamentos de nível individual. Inversamente, existe os problemas de falácia individual é corresponde ao oposto da falácia ecológica. Isto é usar dados de nível individual para inferir sobre comportamentos de nível agregado (Landman 2003).

partidária para disputa eleitoral. Por isso, existe uma corrida para identificar que variáveis conseguem explicar a sua variação: o comportamento eleitoral ou a interação entre as elites (Zucco 2015; Luna & Alteman 2011; Mair 1997; Bartolini & Mair 1990; Tavis 2008; Peres 2013; Peres Ricci & Rennó 2011; Laver & Benoit 2003). Nesse texto, o objetivo não é resolver essa questão. A preocupação é com a relação entre a volatilidade eleitoral e a competição. Procuramos apenas estimar qual o efeito da volatilidade eleitoral sobre a competição.

4. Metodologia

Antes de apresentar os resultados, precisamos deixar clara nossa estratégia de investigação. O principal objetivo é estimar o efeito da volatilidade sobre a competição. Para tanto, precisamos detalhar melhor quatro pontos: 1) como foi elaborada nossa hipótese principal; 2) como medimos a volatilidade e a competição; 3) quais são as variáveis de controle e 4) que técnicas serão utilizadas na investigação. O quadro abaixo sumariza a nossa metodologia.

Quadro 1 – Resumo da Metodologia

Elemento		Descrição
Questão de Pesquisa		Qual o efeito da volatilidade eleitoral sobre a competição partidária?
Hipótese		A volatilidade exerce um efeito positivo e significativo sobre a competição.
Unidade de Análise		Eleições Proporcionais – 26 Estados + Distrito Federal
Série Temporal		2002 – 2014
Análise Descritiva	Variáveis	Eleição, Volatilidade, Fragmentação (NEP), Desequilíbrio, <i>Ranking</i> , Fracionalização, Desproporcionalidade e Magnitude.
	Técnicas	Estatística Descritiva e Análise Fatorial de Componentes Principais.
Análise Inferencial	Variáveis	VD = Competição (<i>Ranking</i> , NEP e Desequilíbrio); VI = Volatilidade; VC = Desproporcionalidade e Magnitude
	Técnicas	Modelos de Mínimo Quadrados Ordinários (MQO) (dados agrupados, de painel (efeitos fixos e aleatórios) e dois Estágios)

Fonte: Elaboração Própria.

* VD = Variável Dependente; VI = Variável Independente; VC = Variável de Controle.

Nossa hipótese central é baseada na literatura sobre institucionalização dos SP (Przeworski 1975; Mainwaring & Scully 1995; Mainwaring & Torcal Mainwaring & Zocco 2007; Taagepera & Grofman 2003; Rose & Urwin 1970; Roberts & Wibbels 1999). De acordo com ela, SP institucionalizados contam com eleitores fiéis que tendem a votar sempre nos mesmos partidos, como o resultado, tem-se baixo nível de volatilidade e competição estável. Aqui examinamos a relação entre essas variáveis em SP com baixo nível de institucionalização. Apostamos que a volatilidade tem um efeito positivo e significativo sobre a competição eleitoral. Apostamos que não existe no SP brasileiro um partido capaz de catalisar oscilações negativas no desempenho eleitoral dos demais. Por isso, apostamos que as oscilações de desempenho tendem a aumentar a competição. Essa aposta está embasada no fato do SP brasileiro possuir baixo nível de institucionalização (Mainwaring & Scully 1995; Mainwaring & Torcal 2005; Mainwaring & Zocco, 2007).

4.1 VD: Competição

Como foi visto, a literatura tem diversas formas de medir a competição. Nesse trabalho, buscamos abranger três de seus componentes básicos: 1) a variação do *ranking* 2) o número efetivo de competidores e a 3) diferença de desempenho entre eles. Precisamente, a intenção é compor uma medida síntese a partir de três variáveis: 3) variação da posição dos partidos; 2) número efetivo de partidos (NEP) ou fracionalização e 3) índice T de desequilíbrio. Todas as medidas foram calculadas com base no percentual de votos recebidos por partido envolvido na disputa. O quadro abaixo apresenta a definição e o modo como cada variável foi operacionalizada.

Quadro 2 – Variável Dependente

Variável ⁴	Definição	Nível de Mensuração
<i>Ranking</i>	Variação média da posição dos partidos na disputa por vagas na Câmara dos Deputados (ordenados pelo número de cadeiras ganhas).	Razão (Contínuo)
NEP	Grau de fragmentação do sistema partidário ponderando a força relativa das legendas que o compõem. Aplicação da fórmula de Laakso e Taagepera (1979).	Razão (Contínuo)
Fracionalização	Índice do tamanho da oferta de legendas em um dado sistema partidário, mede a divisão de votos baseado na proporção recebida por partido. Fórmula de Rae (1967).	Razão (Contínuo)
Desequilíbrio	Índice que pondera as diferenças de desempenho sucessivas entre pares de competidores. Fórmula do índice T de desequilíbrio em Taagepera (1979).	Razão (Contínuo)

Fonte: Elaboração Própria.

4.2 VI: Volatilidade

A interpretação substantiva da volatilidade é um campo aberto. Claramente, há uma disputa para saber o que exatamente a medida significa, principalmente, em termos de comportamento eleitoral. Felizmente, a discordância sobre a operacionalização do conceito é um pouco menor. Nesse trabalho, seguimos a maioria e calculamos a volatilidade de acordo com metodologia utilizada por Perderson (1979)⁵. Nesse caso, a volatilidade é uma síntese da diferença de desempenho dos mesmos partidos em eleições sucessivas, medido a partir do percentual de votos. Nossa expectativa é que a volatilidade altere o *ranking* dos partidos vencedores, na medida em que contingentes de eleitores flutuam de um para outro. O mesmo é esperado em relação ao NEP, espera-se que a volatilidade altere significativamente o peso (força relativa) dos partidos dentro do sistema. Na medida em que aumenta a volatilidade aumenta também o número de partidos efetivos, dado a ausência de um partido catalisador. Pela mesma razão, apostamos que o aumento da volatilidade aumente a divisão de votos entre os partidos. Por fim, apostamos na possibilidade da volatilidade reduzir o desequilíbrio da disputa, ou seja, dispersar mais os votos tornando a disputa mais equânime.

⁴ Os detalhes sobre os cálculos das medidas de competição podem ser encontrados nos anexos.

⁵ Detalhes sobre o cálculo da volatilidade pode ser encontrados nos anexos.

4.3 VC: Variáveis de Controle

A ideia é trabalhar possíveis variáveis intervenientes na relação entre volatilidade e competição. Por lógica matemática e por força da teoria, fomos levados a apostar no efeito da Magnitude e da Desproporcionalidade^{6,7}. Primeiro, sabe-se que o número de vaga em disputa estrutura, até certo ponto, o resultado (Duverger 1951). Além disso, acreditamos que esse efeito se vincula a quantidade de voto “desperdiçado” na tradução em cadeiras. Dado o número de vagas por distrito, algumas cadeiras acabam sendo proporcionalmente conquistadas com menor soma de votos (Cavalcante & Turgeon 2015). Dessa forma, acabam alterando em alguma medida a competição. No Brasil, o voto para o legislativo é conferido ao candidato, mas possui uma dupla função: 1) conta para distribuição das cadeiras por partido/coligação e 2) serve para definir o desempenho individual dos candidatos e, nesse caso, conta para definir quais deles ocuparão as vagas conquistadas pelos partidos/coligações.

4.4 Unidade, Agregação e Técnicas

O cálculo da volatilidade exige que a análise seja feita no nível dos partidos. Do contrário, a medida teria que ser restrita aos candidatos presentes em ao menos dois pleitos sucessivos (Peres, Rici & Rennó 2011). Por coerência metodológica, o cálculo da competição considera a distribuição dos votos pela mesma unidade. Optamos por agregar os dados por estado. Embora passível de crítica, essa escolha evita que o cálculo da volatilidade seja contaminado por escolhas políticas individuais. Em distritos com alta magnitude o volume de entrada e saída de candidatos é alto. Possivelmente, esse movimento determina a presença de partidos em níveis mais desagregados como municípios, bairros ou zonas.

Utilizaremos estatística descritiva e inferencial para a análise dos dados. Na descrição procuramos examinar a distribuição das variáveis ao longo de quatro eleições. Além disso, utilizamos uma análise fatorial de componentes principais para analisar o compartilhamento de variância entre as variáveis que representam a competição. O objetivo maior é tentar reduzir as variáveis a um fator. Na etapa inferencial, utilizamos modelos de regressão para estimar o efeito da volatilidade sobre a competição. Adicionalmente, propomos a utilização de modelos de regressão de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) com dados agrupados, de painel e em dois estágios para estimar o efeito de variáveis omitidas. Nossa fonte de dados resume-se aos dados eleitorais disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e disponíveis no pacote electionsBR (Meireles, Silva & Costa 2016) na plataforma R (R Core Team 2020).

5. Resultados

Para iniciar a etapa descritiva, expomos algumas medidas de tendência central e variância do conjunto de variáveis que trabalharemos. Nessa primeira tabela, desconsideramos a distribuição dos casos por eleição. Portanto, trabalhamos o conjunto completo, as quatro eleições, como se fosse apenas uma. Cada estado em uma eleição é uma unidade de análise independente. Quadro 2 - Variável Dependente

⁶ Magnitude corresponde ao número de cadeiras disponível por estado. No Brasil, a Câmara dos Deputados conta com 513 cadeiras distribuídas entre os 26 Estados e o Distrito Federal. A distribuição tem como parâmetro principal o tamanho da população dos estados. O estado com maior número é São Paulo com 70 cadeiras e o menor é o Acre com apenas 8 vagas.

⁷ A desproporcionalidade corresponde a uma medida da diferença de pesos dos votos na conversão em cadeiras. Dado o número de vagas por distrito, algumas cadeiras acabam sendo proporcionalmente conquistadas com menor soma de votos (Cavalcante & Turgeon 2015). Detalhes sobre o cálculo da desproporcionalidade podem ser encontrados nos anexos.

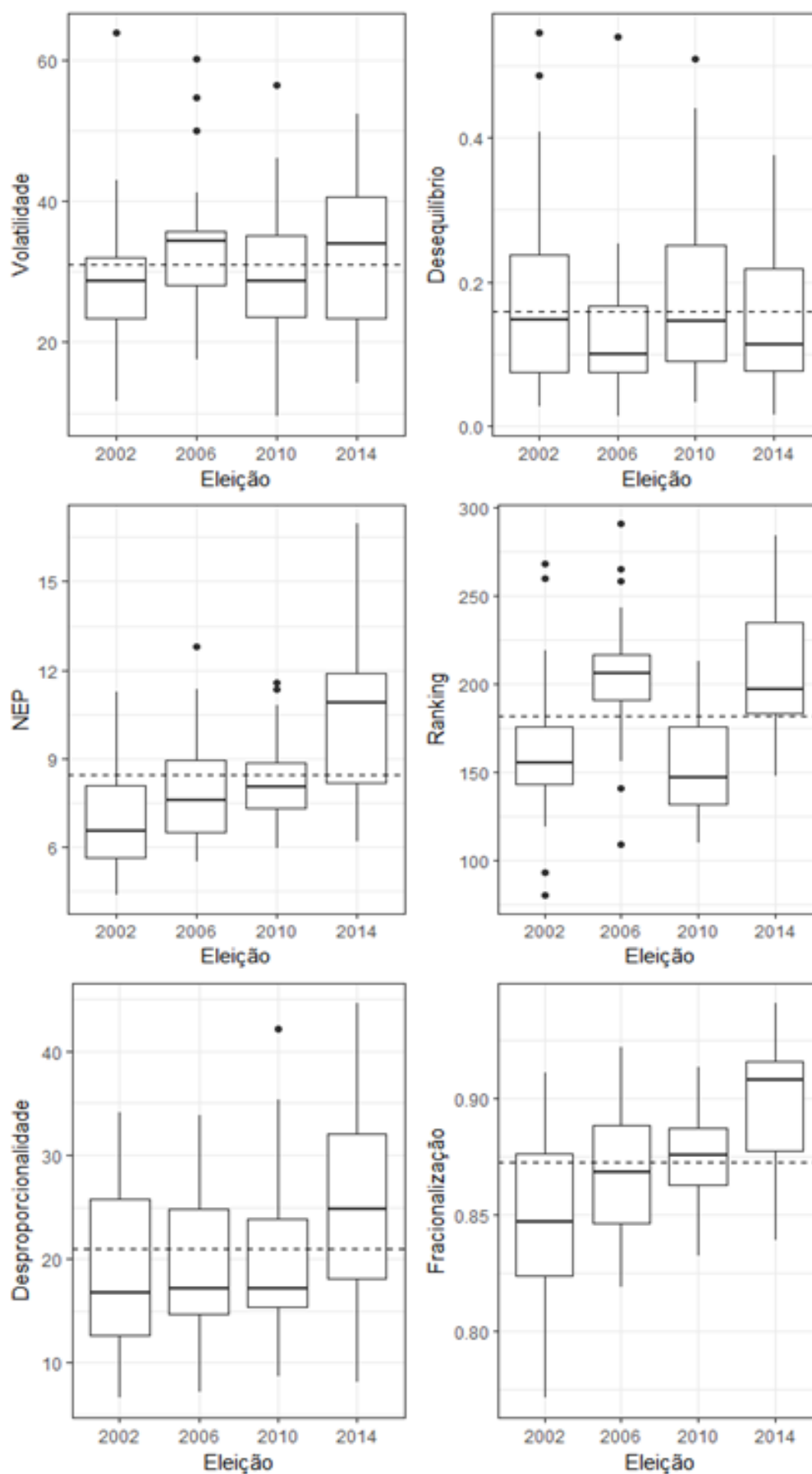
Tabela 1 – Medidas descritivas

Variável	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio	CV
<i>Ranking</i>	108	80	291	181,87	42,93	23,60
NEP	108	4,36	16,98	8,44	2,35	27,84
Desequilíbrio	108	0,01	0,55	0,16	0,12	75,00
Volatilidade	108	9,47	63,89	30,99	10,35	33,39
Fracionalização	108	0,77	0,94	0,87	0,03	3,44
Desproporcionalidade	108	6,58	44,66	21,03	8,62	40,98
Magnitude	108	8	70	19	16,01	84,26

Fonte: Elaboração Própria.

Como as variáveis têm escalas distintas, a melhor forma de compará-las é a partir do Coeficiente de Variação (CV). Excetuando a magnitude, estabelecida por lei, o desequilíbrio é a variável com a maior variação (75,00%). Na prática, isso significa que algumas disputas têm resultados bem mais apertados que outras. Vale lembrar que quanto maior o desequilíbrio, menos competitiva é a disputa. Na sequência, estão a desproporcionalidade (40,98%) e a volatilidade (33,39%). Para complementar essa análise, apresentamos gráficos considerando a distribuição das variáveis por eleição.

Figura 1 – *Boxplot* das variáveis por Eleição



Fonte: Elaboração Própria.

No geral, o valor da mediana em relação à média varia entre as eleições. Isso significa que as distribuições apresentam assimetria ora a direita, ora a esquerda. Similarmente, os valores máximos e mínimos das variáveis também variam entre as eleições. Precisamente, as caixas do NEP e da fracionalização apontam um crescimento contínuo das variáveis ao longo dos pleitos. A única variável que não apresenta outliers é a fracionalização. Contrariamente, o ranking é a variável com maior número de *outliers*.

6. Análise de Componentes Principais

Nessa etapa buscamos compor uma medida síntese da competição. De acordo com a literatura, a técnica mais adequada para isso é análise fatorial de componentes principais⁸. O primeiro passo é examinar a matriz de correlação entre as variáveis que se pretende reduzir. Quanto maior a correlação, maior a chance das variáveis serem acomodadas na mesma dimensão (Blalock 1974; Asher 1983; Schawb 2007; Hair et al. 2006). Para auxiliar nesse diagnóstico, apresentamos a matriz de correlação entre as variáveis e gráficos de dispersão.

Tabela 2 – Correlações

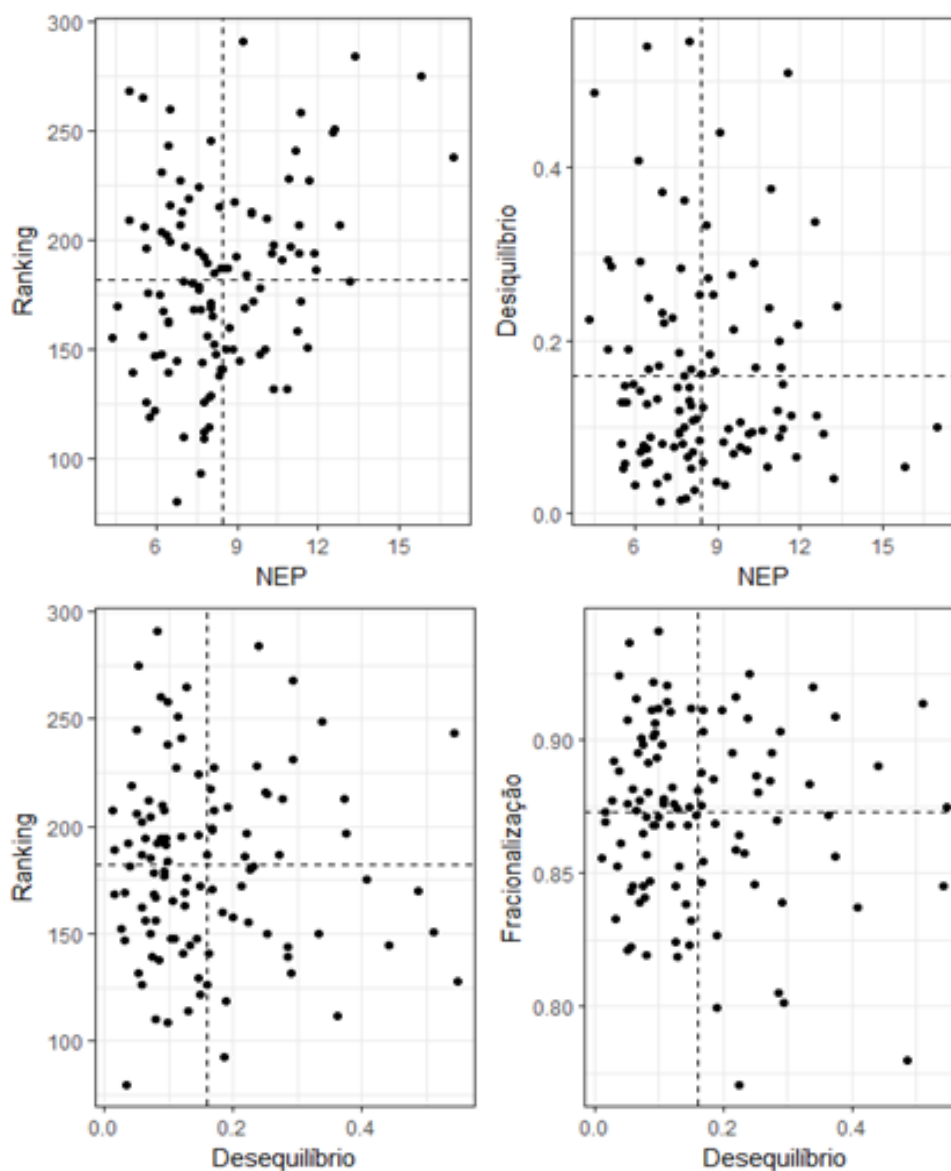
Variáveis	Ranking	NEP	Desvio	CV
<i>Ranking</i>	1	0,30**	0,19*	-0,01
NEP	0,30**	1	0,94**	-0,07
Fracionalização	-0,19*	-0,94**	1	-0,10
Desiquilíbrio	-0,01	-0,07	-0,10	1

Fonte: Elaboração Própria.

Nota: * $p > 0,05$ ** $p > 0,01$.

⁸ Análise fatorial de componentes principais (ACP) é uma técnica estatística que visa reduzir a dimensionalidade de um conjunto de variáveis baseando-se no padrão de correlação estabelecidos entre elas. É muito utilizada para diminuir o número de variáveis condensando-as em um número menor delas (denominado de fatores/dimensões), minimizando a perda de informação (ver Hair et al. 2006).

Figura 2 – Gráficos de Dispersão entre indicadores de competição



Fonte: Elaboração Própria.

A única correlação de alta magnitude é entre a Fracionalização e o NEP, todavia, essas duas medidas mensuram rigorosamente o mesmo fenômeno, o número de partidos⁹. As demais correlações não ultrapassam o patamar moderado (0,30)¹⁰. Dentre elas, destacamos duas a partir das figuras. De acordo com o gráfico do quadrante superior esquerdo, grande parte dos pontos estão abaixo da média do Ranking e acima da média do NEP ou o inverso. Não sem razão, apenas 9% ($r^2 = 0,30^2$) da variância do *Ranking* é explicada pelo NEP. Já a relação entre o Desequilíbrio e o NEP, ilustrada no gráfico do quadrante superior direito, é fraca e estatisticamente não significativa. Menos de 1% ($r^2 = -0,07^2$) da variância do Desequilíbrio é explicada pelo NEP. Esses resultados não são promissores para a análise de componentes principais. Provavelmente, as variáveis não poderão ser reduzidas a uma dimensão sem que grande parte da variância seja perdida. Todavia, é importante efetuar a análise independente do resultado esperado. As tabelas a seguir resumizam a análise de componentes principais.

⁹ A partir daqui nossa opção é foi trabalhar com o NEP simplesmente porque é mais recorrente na literatura.

¹⁰ Segundo Dancy e Reidy (2013), um r de Pearson menor que 0,4 representa uma correlação fraca, passando a moderada quando for maior ou igual a este valor.

Tabela 3 – Comunalidades

Variáveis	Extração
<i>Ranking</i>	0,618
NEP	0,648
Desequilíbrio	0,046

Fonte: Elaboração Própria.

Nota: Método de extração: Análise do componente principal

Tabela 4 – Variância Total Explicada

Componente	Valores Iniciais		
	Total	% de Variância	% cumulativa
1	1,311	0,4371	0,4371
2	0,994	0,3312	0,7684
3	0,695	0,2316	1,0000

Fonte: Elaboração Própria.

As comunalidades representam a proporção da variância para cada variável incluída na análise que é explicada pelos componentes extraídos. Usualmente o valor mínimo aceitável é de 0,50 (Schawb 2007). Logo, recomenda-se retirar da análise fatorial das variáveis com patamar abaixo de 0,50. Além disso, a baixa comunalidade é um indício de que as variáveis não estão linearmente correlacionadas. Nesse caso, seria interessante retirar o Desequilíbrio. Além disso, a literatura recomenda considerar componentes com auto-valores acima de 1,00. No caso, apenas o primeiro componente deve ser considerado, carregando 43,7% da variância total. Tanto Hair et al. (2006) quanto Schawb (2007) sugerem que a extração deve continuar até o pesquisador captar, pelo menos, 60% da variância. Em conjunto, os resultados não autorizam a redução das variáveis. *Em termos substantivo, isso significa que a competição apresenta características que não pode ser reduzida a uma dimensão.*

7. Modelos de Regressão

Diante desses resultados, somos obrigados a estimar modelos distintos para cada variável que representa a competição. Em outros termos, examinamos separadamente a capacidade explicativa da volatilidade sobre o ranking, o NEP e o Desequilíbrio. Para tanto, estimamos modelos de MQO. A tabela a seguir apresenta os resultados.

Tabela 5 – Modelo 1 - Regressão de MQO

	Variáveis Dependentes		
	<i>Ranking</i>	NEP	Desiquilíbrio
Intercepto	108,671*** (19,052)	1,934* (0,016)	0,012 (0,055)
Volatilidade	1,727*** (0,437)	0,04 (0,022)	0,000 (0,001)
Magnitude	0,289 (0,302)	0,098*** (0,015)	0,003*** (0,001)
Desproporcionalidade	0,675 (0,592)	0,158** (0,029)	0,004* (0,002)
R ²	0,205	0,344	0,107
R ² Ajustado	0,189	0,325	0,082
F	8,933***	18,15	4,173
Durbin Watson	1,284***	2,002	2,0105
BG ¹¹	24,534***	20,500***	18,031***
Pwfdtest ¹¹	135,72***	21,885	1957,5***
VIF	1,848	1,848	1,848
LMG	-	-	-
Husman	-	-	-
F	-	-	-
F*	-	-	-

Fonte: Elaboração Própria.

Os modelos 01 correspondem a regressões por MQO para dados agrupados ou de coeficientes constantes (Gujarati & Porter 2011). Na prática, isso significa que a estrutura de painel é ignorada. Portanto, todas as unidades transversais são consideradas como iguais e todas as variáveis independentes são analisadas como estocásticas e estritamente exógenas. Quando o objetivo é explicar o *Ranking*, a volatilidade apresenta um efeito positivo e significativo. Cada ponto a mais na volatilidade eleva em 1,72 a variação do *Ranking*, controlando pela *Magnitude* e pela *Desproporcionalidade*. Porém, tanto na explicação do NEP quanto do Desiquilíbrio, a volatilidade não apresenta efeito significativo. Isso indica que o grau de fragmentação do sistema e a diferença entre pares de competidos continua constante frente a variação da volatilidade.

¹¹ BG (Breusch-Godfrey) e Pwfdtest (Wooldridge's test for serial correlation) são teste para verificação de correlação serial e dependência entre seções em painéis longos ou curtos.

Entretanto, os testes para detectar a presença de correlação serial em modelos de regressão para dados agrupados autorizam a rejeição da hipótese nula de não correlação nos erros do modelo ($BG = 24,534$, $p < 0,000$ | $BG = 20,500$, $p < 0,00$ | $BG = 18,031$, $p < 0,000$). Isso significa que a variação dos estimadores dos modelos pode estar subestimada. Para anular essa dúvida, o indicado é estimar modelos que controlem o efeito de variáveis omitidas e ajudem a reduzir ou extinguir a correlação serial. Precisamente, nos modelos 2, 3 e 4 procuramos aumentar a consistência dos estimadores, em especial, o referente a Volatilidade¹². As tabelas abaixo reportam os resultados dessas tentativas.

Tabela 6 – Modelos 2 – Dados de Painel Com Efeito Fixo

	Variáveis Dependentes		
	<i>Ranking</i>	NEP	Desiquilíbrio
Intercepto	-	-	-
Volatilidade	0,843 (0,441)	0,023 (0,021)	-0,000 (0,002)
Magnitude	-	-	-
Desproporcionalidade	0,452 (0,634)	0,094** (0,031)	0,002 (0,002)
R ²	0,052	0,119	0,017
R ² Ajustado	-0,334	-0,239	-0,384
F	2,104	5,167	0,647
Durbin Watson	-	-	-
BG ¹³	-	-	-
Pwfdtest ¹³	-	-	-
VIF	-	-	-
LMG	78,889***	47,871***	1,384
Husman	-	-	-
F	-	-	-
F*	-	-	-

Fonte: Elaboração Própria.

¹² Os modelos 2, 3 e 4 consideram a estrutura de painel. Dessa forma, é possível controlar variáveis omitidas a fim de detectar possíveis problemas de endogeneidade e simultaneidade (ver Woodridge 2016; Stock & Watson 2014).

¹³ BG (Breusch-Godfrey) e Pwfdtest (Wooldridge's test for serial correlation) são teste para verificação de correlação serial e dependência entre seções em painéis longos ou curtos.

Tabela 7 – Modelos 3 – Dados de Painel Com Efeito Aleatório¹⁴

	Variáveis Dependentes		
	<i>Ranking</i>	NEP	Desequilíbrio
Intercepto	128,828*** (20,410)	3,338** (1,052)	0,053
Volatilidade	1.271** (0,396)	0,0356 (0,019)	0,000
Magnitude	0,113 (0,344)	0,082*** (0,018)	0,002**
Desproporcionalidade	0,546 (0,556)	0,115*** (0,027)	0,003*
R ²	0,132	0,223	0,0812
R ² Ajustado	0,107	0,200	0,055
F	5,263**	9,928***	3,062*
Durbin Watson	-	-	-
BG ¹⁵	-	-	-
Pwfdtest ¹⁵	-	-	-
VIF	-	-	-
LMG	78,889***	47,871***	1,384
Husman	8,314**	2,299	0,660
F	-	-	-
F*	-	-	-

Fonte: Elaboração Própria.

Os modelos 2 e o 3 consideram a estrutura de dados de painel, mas utilizam procedimentos de estimação diferentes. O primeiro é um modelo de regressão de dados de painel com efeito fixo. Já o segundo corresponde a um modelo de regressão de dados de painel com efeitos aleatórios. Sem querer entrar nos detalhes algébricos, é importante dizer que o primeiro é estimado por mínimos quadrados ordinários e o segundo por mínimos quadrados generalizados. No modelo 2, a volatilidade não apresenta efeito significativo na explicação de nenhuma das variáveis que representam a competição. Todavia, no modelo 3 a volatilidade volta a explicar significativamente o *Ranking*. Mas afinal, qual desses modelos é o mais indicado?

¹⁴ Na verdade, o modelo de efeitos aleatórios não corresponde a um MQO e sim a um Mínimo Quadrado Generalizado (MQG).

¹⁵ BG (Breusch-Godfrey) e Pwfdtest (Wooldridge's test for serial correlation) são teste para verificação de correlação serial e dependência entre seções em painéis longos ou curtos.

O teste de Hausman nos ajuda a tomar essa decisão. A ideia é que se adote o modelo de efeitos aleatórios a menos que o teste rejeite suas estimativas. Apenas no modelo que procura explicar o *Ranking* o teste de Hausman aponta que um dos modelos é inconsistente, portanto, força a opção pelo efeito fixo. Em outras palavras, os resultados apontam que o efeito da volatilidade sobre os indicadores de competição é nulo. Porém, antes de aceitar esse resultado, decidimos testar outra estratégia para reduzir a correlação serial entre a volatilidade e os erros dos modelos de MQO. A tabela abaixo apresenta os resultados.

Tabela 8 – Modelos 4 – Regressão em Dois Estágios

	Variáveis Dependentes		
	<i>Ranking</i>	NEP	Desequilíbrio
Intercepto	0,7642 (4,900)	-0,067 (0,454)	-0,001 (0,018)
Volatilidade	3,008** (1,126)	0,342** (0,104)	-0,008* (0,004)
Magnitude	0,381*** (0,373)	0,125*** (0,034)	0,004 (0,001)
Desproporcionalidade	-	-	-
R ²	0,190	0,087	0,067
R ² Ajustado	0,174	0,069	0,048
F	3,136**	30,501	6,981
Durbin Watson	-	-	-
BG ¹⁶	-	-	-
Pwfdtest ¹⁶	-	-	-
VIF	-	-	-
LMG	-	-	-
Husman	-	-	-
F	0,0477**	-30,501	-6,9877
F*	12,714***	10,181***	3,748**

Fonte: Elaboração Própria.

Por fim, o modelo 4 busca reduzir a correlação serial entre a volatilidade e os erros utilizando variáveis instrumentais. O objetivo é aumentar a robustez da estimação do efeito da volatilidade sobre as variáveis que representam a competição. Precisamente, o modelo utiliza a desproporcionalidade como variável instrumental da volatilidade e controla os efeitos

¹⁶ BG (Breusch-Godfrey) e Pwfdtest (Wooldridge's test for serial correlation) são teste para verificação de correlação serial e dependência entre seções em painéis longos ou curtos.

fixos temporais e transversais¹⁷. Com a utilização dessa técnica, a volatilidade passa ter efeito positivo e significativo sobre as três variáveis que representam a competição. Precisamente, cada ponto a mais na volatilidade aumenta em 3,01 pontos a variação do *Ranking*. O tamanho desse efeito é de 0,34 e -0,008 para NEP e o Desequilíbrio, respectivamente. O teste F* aponta a endogeneidade dos estimadores do primeiro estágio, para as três variáveis dependentes. Isso reforça a necessidade do modelo em dois estágios. Substantivamente, os resultados dos modelos de mínimos quadrados em dois estágios indicam que o efeito da volatilidade sobre a competição aparece a partir de estimação por instrumentos. Em outros termos, para encontrar seu efeito é preciso isolar o efeito de variáveis omitidas que afetam a volatilidade e a competição simultaneamente. Fica evidente que a relação entre volatilidade e competição (*Ranking*, NEP ou Desequilíbrio), ao menos em parte, dependente da presença de outras variáveis.

8. Considerações Finais

Em conjunto, os resultados apontam que estimar o efeito da volatilidade sobre a competição eleitoral em SP com baixo nível de institucionalização não é uma tarefa trivial. Para começar, a competição mostrou-se um fenômeno multidimensional. Não foi possível reduzir a variação do *ranking*, o número efetivo de partidos e a diferença de desempenho entre eles a um fator. Dessa forma, fomos obrigados a estimar o efeito da volatilidade sobre cada uma dessas variáveis separadamente. No entanto, o mais interessante é que os testes de Breusch-Godfrey apontam que os MQO com dados agrupados apresentam correlação serial nos erros do modelo. Na prática, isso significa que a variação dos estimadores dos modelos pode estar subestimada. Portanto, há a necessidade de estimação de modelos que controlem variáveis omitidas. Em termos menos técnicos, corre-se o risco do poder preditivo da volatilidade variar conforme faixas de valores da competição. Ou seja, a volatilidade pode prever melhor os valores mais altos do que os mais baixos ou o contrário¹⁸.

Esses achados apontam a necessidade de estimar modelos mais robustos que controlem o efeito de variáveis omitidas, erros sistemáticos de mensuração ou causalidade recursiva (Wooldridge 2016; Stock & Watson 2014). Os modelos de MQO com dados de painel e em dois estágios tentam cumprir essa tarefa. Neles, a estimação da volatilidade a partir da desproporcionalidade tem efeito sobre todas as variáveis que representam a competição. Tecnicamente, isso nos autoriza a dizer que existem variáveis que afetam a volatilidade e a competição simultaneamente. Por isso, para estimar a relação entre volatilidade e competição é preciso isolar esse efeito simultâneo provocado por outras variáveis. Na prática, pode-se dizer que por aqui: volatilidade baixa não é garantia de competição estável podendo o contrário também ser verdadeiro. Na disputa por uma vaga na Câmara dos Deputados brasileira, para estimar o efeito da volatilidade sobre a competição é preciso considerar a presença de outras variáveis, notadamente, a desproporcionalidade do sistema. Dada a origem única dos dois fenômenos isso não chega a ser uma surpresa, mas o importante é saber que a estimação pode estar ligada a outros componentes do sistema eleitoral. Feito isso, nota-se que o efeito da volatilidade sobre a competição é sempre positivo em relação a competição. Ao que parece, a variação do desempenho dos competidores tendem a acirrar a disputa eleitoral. Em outros termos, a oscilação de desempenho eleitoral de alguns partidos tende a se distribuir aumentando a competição eleitoral. Provavelmente, esse resultado deve-se a ausência de partidos catalisadores de votos flutuantes no sistema.

¹⁷ Após utilizar variáveis como, votos em branco, nulos e abstenções descobrimos que o melhor instrumento para a volatilidade é a desproporcionalidade. A correlação entre volatilidade e desproporcionalidade é 0,533, mas alta que com as demais variáveis citadas. Portanto, a opção foi reescrever a equação mudando o status da desproporcionalidade para instrumento da principal variável independente: volatilidade.

¹⁸ Como os dados representam uma sequência de eleições nos estados da federação a correlação pode ser gerada por uma dependência temporal ou espacial. Portanto, a previsão do modelo pode ser melhor para algumas eleições ou para apenas alguns estados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMES, Barry. (1995), "Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress", *The Journal of Politics*, vol. 57, no. 2: 324-343.

AMES, Barry. (2003), *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV Editora.

ANDRÉ, Audrey; DEPAUW, Sam. (2014), "District magnitude and the personal vote." *Electoral Studies*, vol.35: 102-114.

ASHER, Herbert B. (1983), *Causal modeling*. Beverly Hills, CA, Sage.

ASCHER, William; TARROW, Sidney. (1975), "The stability of communist electorates: evidence from a longitudinal analysis of French and Italian aggregate data", *American Journal of Political Science*, 475-499.

AVELINO, George; BIDERMAN, Ciro; SILVA, Glauco Peres. (2016), "A concentração eleitoral no Brasil (1994-2014)", *Dados*, vol. 59, no. 4: 1091-1125.

AVELINO, George; BIDERMAN, Ciro; SILVA, Glauco Peres. (2011), "A concentração eleitoral nas eleições paulistas: medidas e aplicações", *Dados*, vol. 54, no. 2: 319-347.

BARTOLINI, Stefano; MAIR, Peter. (2007), *Identity, competition and electoral availability: the stabilisation of European electorates 1885-1985*. ECPR Press.

BLALOCK, Hubert M. (1974), *Measurement in the social sciences: Theories and strategies*. Chicago, Illinois: Aldine Publishing Company.

CARAMANI, Daniele. (2003), "The End of Silent Elections: The Birth of Electoral Competition, 1832-1915", *Party Politics*, vol. 9, no. 4: 411-443.

CAREY, J. M., & Shugart, M. S., 1995. Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. *Electoral studies*, 14(4), 417-439.

CAVALCANTE, Pedro. (2013), "A competição eleitoral gera governos mais eficientes? Um estudo comparado das prefeituras no Brasil", *Revista de administração pública*, vol. 47, no. 6: 1569-1591.

COX, Gary. (1997), *Making Votes Count*. Cambridge: Cambridge University Press.

CRISP, Brian F. et al. (2013), "Vote-earning strategies in flexible list systems: Seats at the price of unity", *Electoral Studies*, vol. 32, no. 4: 658-669.

CRISP, Brian; INGALL, Rachael E. (2002), "Institutional engineering and the nature of representation: Mapping the effects of electoral reform in Colombia", *American journal of political science*: 733-748.

DALTON, Russel; MCALLISTER, Ian; WATTENBERG, Martin P. (2000), "The Consequences of Partisan Dealignment", In: DALTON, Russel; WATTENBERG, Martin P., *Parties without partisans*. Oxford, Oxford University Press: 37-63.

DANCEY, Christine; REIDY, John. (2013), *Estatística Sem Matemática para Psicologia: Usando SPSS para Windows*. Porto Alegre: Artmed.

DRUMMOND, Andrew J. (2006), "Electoral volatility and party decline in Western democracies: 1970-1995", *Political Studies*, vol. 54, no. 3: 628-647.

DUVERGER, Maurice. (1951), *Les partis politiques*. 2. ed. (rev. et mise a jour). Paris: Ed. A. Colin.

ELLISON, Glenn; GLAESER, Edward. (1997), "Geographic concentration in US manufacturing industries: a dartboard approach", *Journal of political economy*, vol. 105, no. 5: 889-927.

FIORINA, Morris. P. (1977), "The case of the vanishing marginals: The bureaucracy did it", *American Political Science Review*, vol. 71, no. 1: 177-181.

GOLDEN, Miriam; MIN, Brian. (2013), "Distributive politics around the world", *Annual Review of Political Science*, vol.16.

GRILLI DI CORTONA, Pietro, et al. (1999), "Evaluation and optimization of electoral systems", *Society for Industrial and Applied Mathematics*.

GUJARATI, Damodar; PORTER, Dawn C. (2011), *Econometria Básica*. Amgh Editora.

HAGOPIAN, Francis. (2007), "Parties and voters in emerging democracies". In: BOIX, Carles; STOKES, Susan C. (eds.). *Comparative politics*. Oxford Handbooks of Political Science. Oxford: Oxford University Press: 582-603.

HAIR, Joseph, et al. (2006), *Multivariate Data Analysis*. 6ª ed. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall.

KELLSTEDT, Paul. M.; WHITTEN, Guy D. (2015), *Fundamentos da pesquisa em Ciência Política*. Editora Blucher.

LAAKSO, Markku; TAAGEPERA, Rain. (1979), "Effective number of parties: a measure with application to West Europe", *Comparative political studies*, vol. 12, no. 1: 3-27.

- LANDMAN, Todd. (2003), *Issue and Methods in Comparative Politics: An Introduction*. New York: Routledge.
- LAVER, Michael; BENOIT, Kenneth. (2003), "The evolution of party systems between elections." *American Journal of Political Science*, vol. 47, no. 2: 215-233.
- LIJPHART, Arendt. (1990), "The political consequences of electoral laws, 1945–85", *American political science review*, vol. 84, no. 2: 481-496.
- LIPSET, Seymour M.; ROKKAN, Stein. (Eds.). (1967), *Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives*, vol 7, Free press.
- LOOSEMORE, John; HANBY, Victor J. (1971), "The theoretical limits of maximum distortion: Some analytic expressions for electoral systems", *British Journal of Political Science*, vol. 1, no. 4: 467-477.
- LUNA, Juan. P.; ALTMAN, David. (2011), "Uprooted but stable: Chilean parties and the concept of party system institutionalization", *Latin American Politics and Society*, vol. 53, no. 2: 1-28.
- LUNA, Juan. P. (2006), "Party-voter linkages in two institutionalized party systems: Chile and Uruguay in comparative perspective", Ph.D. diss., *Department of Political Science*, University of North Carolina at Chapel Hill.
- MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy. (1995), "Party systems in Latin America". In: MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy. (ed.). *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. (2005), "Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização", *Opinião Pública*, vol 11, no. 2: 249-286.
- MAINWARING, Scott; ZOCO, Edurne (2007), "Political sequences and the stabilization of interparty competition: electoral volatility in old and new democracies", *Party politics*, vol. 13, no. 2: 155-178.
- MAIR, Peter. (1997), *Party system change: approaches and interpretations*. Oxford, Clarendon Press.
- MEIRELES, Fernando; SILVA, Denisson; COSTA, Beatriz. (2016), "electionsBR: R functions to download and clean Brazilian electoral data". URL: <http://electionsbr.com/>
- MONROE, Burt L. (1994), "Disproportionality and malapportionment: Measuring electoral inequity", *Electoral Studies*, vol.13, no. 2: 132-149.
- PEDERSEN, Mogens N. (1980), "On measuring party system change: A methodological critique and a suggestion", *Comparative Political Studies*, vol. 12 no. 4: 387-403.
-

PEIXOTO, Vitor; GOULART, Nelson M. (2014), “Evolução da competição eleitoral municipal no Brasil (1996 a 2012)”, *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política* vol. 23, no. 2.

PENNISI, Aline. (1998), “Disproportionality indexes and robustness of proportional allocation methods”, *Electoral Studies*, vol. 17, no. 1: 3-19.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. (2003), “Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil”, *Dados*, vol. 46, no. 4: 735-771.

PEREIRA, Carlos; RENNO, Lúcio. (2003), “Successful re-election strategies in Brazil: the electoral impact of distinct institutional incentives”, *Electoral Studies*, vol. 22, no. 3: 425-448.

PERES, Paulo. S. (2013), “Institucionalização do sistema partidário ou evolução da competição? Uma proposta de interpretação econômica da volatilidade eleitoral”, *Opinião Pública*, vol. 19, n. 1.

PERES, Paulo; RICCI, Paolo; RENNO, Lúcio. (2011), “A variação da volatilidade eleitoral no Brasil: um teste das explicações políticas, econômicas e sociais”, *Latin American Research Review*: 46-68.

POWELL, Eleanor; TUCKER, Joshua A. (2014), “Revisiting electoral volatility in post-communist countries: New data, new results and new approaches”, *British Journal of Political Science*: 123-147.

PRZEWORSKI, Adam. (1975), “Institutionalization of voting patterns, or is mobilization the source of decay?”, *American Political Science Review*, vol. 69, no. 1: 49-67.

R CORE TEAM. (2020), *R: A language and environment for statistical computing*. R Foundation for Statistical Computing. Vienna, Austria. URL <https://www.R-project.org/>

RAE, Douglas. (1967), *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.

ROBERTS, Kenneth M.; WIBBELS, Erik. (1999), “Party systems and electoral volatility in Latin America: a test of economic, institutional, and structural explanations”, *American Political Science Review*: 575-590.

ROSE, Richard; URWIN, Derek. (1970), “Persistence and change in western party systems since 1945.” *Political Studies*, vol.18, no. 3: 287-319.

SANTOS, Fabiano. (2003), *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

SCHAWB, A. James. (2007), *Eletronic Classroom*. [Online] Disponível em: <http://www.utexas.edu/ssw/eclassroom/schwab.html> Acesso em: [22 jan. 2010].

SILVA, Glaucio P. (2017), “Mesmas instituições, mesmos resultados? Comparando o efeito da competição eleitoral sobre os níveis de concentração de votos”, *Opinião Pública*, vol. 23, n. 3: 682-713.

SILVA, Glaucio P. (2013), “Uma avaliação empírica da competição eleitoral na Câmara Federal no Brasil”, *Opinião Pública*, vol. 19, n. 2: 403-429.

STOCK, James H.; WATSON, Mark. W. (2014), *Econometria*. São Paulo: 4ª Ed. Pearson education.

TAAGEPERA, Rein; GROFMAN, Bernard. (2003), “Mapping the indices of seats–votes disproportionality and inter-election volatility”, *Party Politics*, vol. 9, no. 6: 659-677.

TAAGEPERA, Rein; RAY, James L. (1977), “A generalized index of concentration”, *Sociological Methods & Research*, vol. 5, no. 3: 367-384.

TAAGEPERA, Rein. (1979), “Inequality, Concentration, Imbalance”, *Political Methodology*, vol. 6, no. 3: 275-91.

TAVITS, Margit. (2008), “On the linkage between electoral volatility and party system instability in Central and Eastern Europe”, *European Journal of Political Research*, vol. 47, no. 5: 537-555.

THAMES, Frank C.; ROBBINS, Joseph W. (2007), “Party System Institutionalization and the Level of Democracy”, *Annual Meeting of the American Political Science Association*, vol. 29.

TURGEON, Mathieu; CAVALCANTE, Pedro. (2014), “Desproporcionalidade da representação dos estados no Congresso Nacional e seus efeitos na alocação dos recursos federais”, Texto para Discussão, no. 1980.

WOOLDRIDGE, Jeffrey. M. (2016), *Introdução à econometria: uma abordagem moderna*. São Paulo, Cengage Learning.

ZUCCO, Cesar. (2015), “Estabilidad sin raices: la institucionalización del sistema de partidos brasileño”. In: TORCAL, Mariano (org.). *Los problemas de la Institucionalización de los Sistemas de partidos en America Latina*, Chapter. 3, Anthropos de Siglo XXI.

ANEXOS

Descrevemos aqui a forma exata da mensuração dos principais indicadores utilizados nas análises.

Competição

A base para o cálculo do NEP (HH), do Desequilíbrio (T) e Fracionalização (F) são notações seguintes, respectivamente:

$$HH = \sum_{i=1}^N p_i^2; T = \frac{\sum_{i=1}^N \frac{(P_i - P_{i+1})}{i} - HH^2}{\sqrt{HH} - HH^2} \quad F = - \sum_{i=1}^N p_i^2$$

Onde:

P = tamanho total da entidade;

P_i = tamanho do i-ésimo componente;

i = posto do componente numa ordem decrescente;

P_i = proporção do i-ésimo componente (P_i / P).

A variável *ranking* é calculada pela seguinte fórmula:

$$s^2 = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}{n - 1}$$

Onde:

x_i é o número de posição perdidas ou conquistadas no *ranking* do número de cadeiras

$\bar{x}$ é média número de posições perdidas ou conquistadas no *ranking*.

n é número de partidos que lançaram candidatos.

Por fim, a Fracionalização é calculada pela seguinte notação baseada em Rae (1967):

$$F = 1 - \sum_{i=1}^n p_i^2$$

Onde:

p_i é quota decimal de votos ou cargos do partido elevada ao quadrado.

Volatilidade

O cálculo da volatilidade seguiu o padrão de Pedersen (1980) e pode ser sumarizado da seguinte notação:

$$V = \frac{\sum |p_{it} - p_{i,t-1}|}{2}$$

Onde:

p_{it} é quota decimal de votos do partido i no tempo t.

p_{-1} é quota decimal de votos do partido no tempo $t-1$ (eleição anterior).

Desproporcionalidade

O cálculo seguiu as indicações de Loosemore e Hanby (1971), podendo ser resumido em:

$$D = \frac{1}{2} \sum |p_i - c_i|$$

Onde:

p_i é quota decimal de votos do partido i .

c_i é quota decimal de cadeiras alcançadas pelo partido i .

Política partidária e gestão fiscal no Brasil: as ideologias importam?

Alann Inaldo Silva de Sá Bartoluzzio, Cláudia Ferreira da Cruz, Marcelo Alvaro da Silva Macedo, Odilanei Moraes dos Santos |

Resumo

Esta pesquisa objetiva analisar como a representação ideológico-partidária influencia a condição fiscal dos municípios brasileiros. A partir da Teoria dos Ciclos Políticos, avaliou-se como a ação partidária afeta a condução de governos locais e como a estrutura fiscal e orçamentária pode ser gerida nos moldes dos Ciclos Político-Orçamentários. Tendo em vista as particularidades da arena política nacional, uma avaliação da condição fiscal foi desenvolvida durante dois ciclos políticos completos, permitindo observar que os partidos, localizados em diferentes posições ao longo do continuum ideológico, explicam diferentes aspectos da gestão fiscal municipal, sinalizando que categorias da estrutura orçamentária podem ser mobilizadas visando o alcance de retornos favoráveis nas urnas e que os cidadãos retribuem de formas distintas a responsabilidade fiscal em períodos eleitorais. Ao trazer a ideologia para o centro da investigação, esta pesquisa permite que a ação partidária seja compreendida em maior nível de detalhe, contribuindo com as avaliações partidárias nos ciclos políticos e com as pesquisas que introduzem elementos ideológicos na análise fiscal.

Palavras-chave: Teoria dos Ciclos Políticos; Gestão Fiscal; Partidarismo; Ideologia.

Abstract

This research aims to analyze how ideological representation influences the fiscal condition of Brazilian municipalities. Based on the Theory of Political Cycles, it was evaluated how the partisan action affects the conduction of local governments and how the fiscal and budgetary structure can be managed along the lines of the Political-Budget Cycles. Looking at the particularities of the national political arena, an evaluation of the fiscal condition was developed during two complete political cycles, allowing us to observe that parties, located in different positions along the ideological continuum, explain different aspects of municipal fiscal management, signaling that categories of the budget structure can be mobilized aiming at favorable returns at the polls and that citizens reward fiscal responsibility in different ways during election periods. By bringing ideology to the center of the investigation, this research allows for party action to be understood at a greater level of detail, contributing to party assessments in political cycles and to research that introduces ideological elements into the fiscal analysis.

Key-words: Political Cycle Theory; Fiscal Management; Partisanship; Ideology.

1. Introdução

A Teoria dos Ciclos Políticos analisa as decisões dos partidos e eleitores em um ambiente democrático (Downs, 1957, 1999). A partir dos incentivos que delineiam a forma como os governos são conduzidos, os partidos políticos podem explorar aspectos macroeconômicos (Nordhaus, 1975) ou utilizarem assimetrias de informações (Rogoff e Sibert, 1988; Rogoff, 1990) para gerar benefícios sociais de curto prazo que ampliem o alcance de retornos favoráveis nas urnas.

Como os grupos eleitorais possuem preferências distintas sobre as ações governamentais, a busca pela representação leva as agremiações a alinharem suas decisões às expectativas de grupos que lhes garantam o maior número de votos (Hibbs, 1977, 1992). Esse processo pode ser verificado pelo manejo de variáveis econômicas (Alesina, 1987, 1989; Alesina e Sachs, 1988) e pelo uso discricionário da estrutura fiscal e orçamentária (Alesina, Cohen e Roubini, 1993; Magkonis, Zekente e Logothetis, 2021).

O uso oportunista da estrutura fiscal está associado à alocação sistematizada do gasto público nas categorias de maior visibilidade (Klein e Sakurai, 2015; Queiroz, 2015), ou por sua expansão estratégica em períodos de evidência política (Gama Neto, 2019), ampliando a ocorrência de déficits orçamentários e a insustentabilidade das finanças públicas.

Nesse debate, a ideologia é utilizada para sinalizar o comportamento partidário esperado na tentativa de representar as expectativas dos eleitores, pois enquanto os grupos de esquerda são mais inclinados à ações expansionistas e redistributivas, os de direita tendem a priorizar iniciativas restritivas visando o equilíbrio fiscal e o ajuste das contas públicas (Alesina, Cohen e Roubini, 1993; Tellier, 2006; Herwartza e Theilenb, 2017). No Brasil, esse debate fica às margens das discussões, impossibilitando indicar de forma abrangente a influência que a ideologia partidária exerce na gestão fiscal (Sakurai, 2009; Sakurai e Menezes-Filho, 2011; Bartoluzzio e Anjos, 2020).

A partir dessas interlocuções, buscou-se responder a seguinte questão problema: em que medida as ideologias partidárias influenciam a responsabilidade fiscal nos municípios brasileiros e qual seu impacto nos resultados eleitorais? Visualizando a relação entre ciclos oportunistas e a ação partidária (Manjhi e Mehra, 2019), uma releitura da Teoria dos Ciclos Políticos foi desenvolvida com foco no partidarismo (Downs, 1957, 1999) para uma avaliação que leve em consideração a singularidade da dinâmica política do Brasil. Portanto, esta pesquisa tem por objetivo analisar em que medida as ideologias partidárias influenciam a responsabilidade fiscal nos municípios brasileiros e seu impacto nos resultados eleitorais.

Além da lacuna teórica mencionada, esta investigação se justifica porque a literatura que analisa questões partidárias nos ciclos políticos normalmente se baseia em ambientes bipartidários com ideologias bem consolidadas (Hibbs, 1977; Alesina, 1987; 1988). Tais elementos não se aplicam ao Brasil, que é marcado pelo pluripartidarismo e pelos estilos individuais de representação (Salles e Guarnieri, 2019). Essas pesquisas também se baseiam nas premissas do Ciclo Político-Econômico a partir da perspectiva de Nordhaus (1975). Neste estudo, a tomada de decisão dos partidos políticos é analisada com base no Ciclo Político-Orçamentário (Rogoff, 1990), o que permite avaliar as decisões ideológicas em outra perspectiva.

Por fim, buscou-se desenvolver uma análise abrangente da condição fiscal municipal com base na utilização das medidas operacionalizadas no Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), nos limites impostos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e pela utilização dos indicadores relacionados aos Ciclos Político-Contábeis, que utilizam informações

contábeis para analisar o comportamento da estrutura patrimonial e orçamentária dos entes públicos, o que permite ampliar as discussões sobre comportamento fiscal e introduzir elementos ainda pouco explorados nas pesquisas que envolvem a temática: a ideologia partidária.

Salienta-se que a discussão proposta leva em consideração aspectos da ideologia político-partidária. Ou seja, busca analisar como os partidos políticos, posicionados em diferentes pontos ao longo do continuum ideológico (ver Power e Rodrigues-Silveira, 2019), administram a estrutura fiscal e orçamentária nos municípios brasileiros. É nesse aspecto que a pesquisa está focalizada e que a discussão proposta se desenvolve.

Os achados sinalizam que o comportamento fiscal do contexto municipal brasileiro pode ser compreendido a partir de aspectos ideológicos do comportamento partidário e que avaliações consistentes podem ser desenvolvidas a partir das informações fiscais e orçamentárias nos moldes dos Ciclos Político-Orçamentários.

2. Fundamentos Teóricos

2.1 Teoria dos Ciclos Políticos, Ideologia Partidária e Ciclos Político-Orçamentários

A Teoria dos Ciclos Políticos (TCP) aborda como os partidos e eleitores tomam decisões em um ambiente democrático (Downs, 1957). Na TCP, os partidos representam a coalizão de homens que se organizam livremente para vencer a disputa eleitoral e controlar o aparato do Estado, dessa forma, “os partidos formulam políticas a fim de ganhar eleições, e não ganham eleições a fim de formular políticas” (Downs, 1990, p. 50).

Isso significa que os partidos podem vincular as ações do governo às preferências de grupos sociais, relacionando a atividade política à ideologia (Downs, 1990). Como os eleitores acessam informações parciais e dispendiosas, as agremiações diminuem os custos informacionais por meio da definição de projetos com capacidade de representação ideológica, otimizando a decisão de voto (Downs, 1957).

Para Downs (1999, p. 118-120), a ideologia é uma ferramenta útil para a conciliação de expectativas entre políticos e eleitores. Através dela, os indivíduos podem dimensionar o comportamento partidário esperado na arena política, selecionando aqueles que mais se aproximam das suas preferências econômicas, fiscais e orçamentárias. É nesse sentido que Downs (1990, p. 121) visualiza a utilidade da ideologia tanto para os partidos, quanto para os cidadãos, pois reduz custos informacionais na análise relativa das propostas político-partidárias individuais ao mesmo tempo que serve como atalho para alinhar as prioridades políticas com o comportamento partidário durante o ciclo político.

Essa dinâmica pode ser observada nas duas principais etapas da TCP. Inicialmente, na análise das preferências macroeconômicas dos votantes nos Ciclos Político-Econômicos (Nordhaus, 1975), e, em seguida, nos Ciclos Político-Orçamentários pela análise das assimetrias de informações entre incumbentes e eleitores por meio de variáveis fiscais e orçamentárias (Rogoff, 1990).

Na perspectiva do Ciclo Político-Econômico, uma associação dinâmica entre inflação e desemprego é utilizada para gerar um ambiente favorável aos eleitores no curto prazo. Como os cidadãos são míopes às ações mais recentes e receptivos ao pleno emprego, uma política expansionista é incentivada em períodos eleitorais. Após as eleições, ações restritivas são aplicadas para controlar os níveis de inflação, gerando um ciclo (Nordhaus, 1975).

Nesse ambiente, Hibbs (1977) verifica que os grupos sociais possuem preferências distintas sobre a política econômica, estando as classes mais pobres alinhadas a uma ação expansionista, enquanto as mais ricas valorizam a estabilidade nas taxas de inflação. Como o voto ideológico reduz custos informacionais, os partidos de esquerda propõem ações que viabilizem o pleno emprego, enquanto os de direita adotam políticas fiscais restritivas visando a estabilidade dos preços.

Contribuindo a esse debate, Alesina (1987) observa que os eleitores aprendem com os ciclos eleitorais e que a decisão de voto é tomada racionalmente, tendo a ideologia um papel chave no processo de representação. Isso revela que os partidos possuem preferências claras sobre a economia e agem para suprir as expectativas de curto prazo do seu grupo eleitoral (Alesina e Sachs, 1988; Alesina, 1989), havendo uma diferença empiricamente observável entre as estratégias ideológicas adotadas (Hibbs, 1992).

Mais tarde, as pesquisas relacionadas ao Ciclo Político-Orçamentário consideram os eleitores como decisores racionais, sendo o ciclo político resultado da assimetria temporária de informação entre eleitores e governantes (Rogoff e Sibert, 1988; Rogoff, 1990). Para Rogoff (1990), os partidos possuem informações antecipadas sobre o desempenho da gestão na promoção de bens e serviços públicos e divulgam apenas aquelas que sinalizam o manejo na condução do Estado.

Essa sinalização, aliada à tentativa dos partidos expressarem compatibilidade com as preferências fiscais dos cidadãos, afeta especialmente o volume de recursos alocados em períodos estratégicos e a composição da despesa pública, levando o debate para variáveis orçamentárias, como as categorias econômicas da despesa e os gastos de consumo do governo (Eslava, 2005; Drazen e Eslava, 2010).

A expansão da despesa pública está atrelada ao incentivo que os políticos possuem em sinalizar competência aos cidadãos em períodos eleitorais (Shi e Svensson, 2006). Com a expansão da despesa pública em áreas finalísticas, os eleitores avaliam suas decisões com base no volume de bens e serviços recebidos e só tomam conhecimento das consequências fiscais em um período subsequente (Rogoff, 1990).

Na manipulação da despesa pública, os votantes são simpáticos a determinados gastos e os governantes alteram a sua estrutura para sinalizar que compartilham das mesmas preferências fiscais dos eleitores (Drazen e Eslava, 2010). Essa mudança acontece por meio da valorização das despesas com investimentos de infraestrutura visíveis à população (Eslava, 2005). Ressalta-se que essa alteração pode não ser acompanhada de uma deterioração na condição fiscal.

Isso porque os eleitores podem punir a expansão desenfreada da despesa pública nos períodos eleitoreiros em decorrência do conservadorismo fiscal. Portanto, haverá uma tentativa de expandir os gastos em determinadas áreas, enquanto outras serão retraídas, mantendo o equilíbrio orçamentário e evitando déficits globais pelo impacto negativo exercido sobre os eleitores (Eslava, 2005; Drazen e Eslava, 2005; Brender e Drazen, 2008).

As contribuições nacionais dialogam com o que foi desenvolvido internacionalmente. Expansões na despesa pública em períodos eleitoreiros são observadas e estão associadas às chances de reeleição dos políticos (Sakurai, 2005; Nakaguma e Bender, 2010; Sakurai e Menezes-Filho, 2011; Gama Neto, 2019), desde que dentro dos limites de déficits aceitáveis pelos eleitores (Klein, 2010). Manipulações na composição da despesa também foram observadas, havendo uma valorização nos gastos em áreas finalísticas em períodos eleitoreiros (Sakurai e Menezes, 2008; Klein e Sakurai, 2015; Queiroz, 2015).

As pesquisas que incorporam discussões ideológicas no Brasil ainda são incipientes e sinalizam resultados diversificados, como a influência partidária na alocação dos recursos públicos (Sakurai, 2009), no equilíbrio orçamentário (Sakurai e Menezes-Filho, 2011), e na responsabilidade fiscal (Bartoluzzio e Anjos, 2020).

De modo geral a literatura confirma que os grupos sociais possuem preferências claras sobre a gestão fiscal e orçamentária dos governos e que a ideologia cumpre um papel importante no processo de representação, estando os partidos de esquerda mais susceptíveis a déficits fiscais (Alesina, Cohen e Roubini, 1993; Herwartza e Theilenb, 2017; Klein e Sakurai, 2015; Magkonis, Zekente e Logothetis, 2021). Nesse sentido, é possível observar uma relação temporal entre os ciclos oportunistas e partidários (Manjhi e Mehra, 2019) e a associação entre a ideologia e os gastos do governo (Magkonis, Zekente e Logothetis, 2021), ambiente em que essa pesquisa se situa.

Com base nessas discussões a Figura 1 é apresentada para a construção das hipóteses:



Figura 1: Esquema de representação das hipóteses levantadas.

Nesse sentido, a atual investigação está estruturada em uma hipótese central: (H1) os partidos políticos distinguem-se entre si ideologicamente visando representar diferentes grupos eleitorais, lidando de formas distintas com a gestão fiscal subnacional (ver Alesina, Cohen e Roubini, 1993; Tellier, 2006; Herwartza e Theilenb, 2017). Alinhada a essa hipótese, considera-se que os governos de esquerda como os mais propensos a ações expansionistas, afetando a condição fiscal (H1a) (Alesina, Cohen e Roubini, 1993; Herwartza e Theilenb, 2017; Klein e Sakurai, 2015; Magkonis, Zekente e Logothetis, 2021).

2.2 Contextualização da Dinâmica Ideológica na Política Brasileira

No ambiente político, as ideologias auxiliam a compreender o comportamento dos partidos e eleitores, simplificando os valores que operam na dinâmica política e concentrando as convicções entre os participantes (Jorge, Faria e Silva, 2020). A identificação ideológica também é necessária para a *accountability* eleitoral na relação contemporânea entre o Estado e a sociedade, pois os partidos carregam atributos simbólicos que servem para diferenciar políticos e eleitores (Power e Zucco Jr., 2009; Tarouco e Madeira, 2013a).

Para introduzir o debate ao contexto brasileiro, é necessário discutir as especificidades nacionais e a viabilidade de importar os conceitos desenvolvidos em outros ambientes históricos (Tarouco e Madeira, 2013a). Isso porque os resultados empíricos são diversos, indicando o enfraquecimento da identificação partidária e a baixa capacidade de distinção entre as agremiações em alguns contextos e a forte reconhecimento em outros, sinalizando que não é possível rejeitar a influência da política partidária nas decisões de voto e a capacidade dos partidos estruturarem o ambiente competitivo (Silva et al., 2013).

No Brasil, dois problemas favorecem a incoerência ideológica: as coligações eleitorais e as migrações partidárias (Carreirão, 2014). É recorrente a coalizão de partidos com posições ideológicas diversas se predispondo à formação de grupos com identidades incongruentes (Tarouco e Madeira, 2015). A migração partidária também está cada vez mais recorrente, popularizando a formação de partidos com ecletismo ideológico (Carreirão, 2014).

A entrada de governos minoritários também prejudica a noção de incumbência e a *accountability* eleitoral (Rebello, 2015). Os eleitores enfrentam dificuldades em culpabilizar os políticos dada personalização do voto na política subnacional e pela ausência de informações que permitam reconhecer quem é o governo e o partido a ele atrelado. Para superar essas dificuldades, mais informações precisam ser compartilhadas para ampliar a evidência da responsabilidade, oportunizando a responsabilização (Rebello, 2015).

No nível municipal esse contraste se amplia, pois o clientelismo, os estilos individuais de representação e as desigualdades sociais prejudicam a capacidade de *accountability* (Salles e Guarnieri, 2019). Soma-se ainda o fato de parcela da população brasileira não saber o que representa a “esquerda” e a “direita” mesmo para partidos amplamente debatidos pela opinião pública (Tarouco, Vieira e Madeira, 2015). Conforme Rebello (2015), na atualidade o voto é considerado uma ferramenta limitada à produção de governos, pois os políticos são vistos como gerenciadores da máquina pública e a decisão eleitoral ocorre de forma retrospectiva, diminuindo a representatividade ideológica.

As classificações ideológicas podem se basear na dicotomia esquerda-direita ou se dividirem em mais de dois posicionamentos (Zucco e Power Jr., 2009). A perspectiva esquerda-direita geralmente se apoia em uma classificação prévia já consolidada na literatura, enquanto a criação de mais de duas categorias incorpora elementos como atitudes, opiniões e posicionamentos (Tarouco e Madeira, 2013a).

Parte da literatura reconhece que a terminologia esquerda-direita possui pouca capacidade de explicar o comportamento partidário e que os conceitos que fundamentam as classificações variam significativamente ao longo do tempo (Silva et al., 2013; Tarouco, Vieira e Madeira, 2015). Para Bobbio (1995), os termos “direita” e “esquerda” representam ações políticas conflituosas, visto que existem posições intermediárias situadas entre os dois extremos, buscando um espaço entre ambos.

Nesse sentido, os partidos podem ocupar uma região central. Denominada de “centro”, essa posição permite que novas categorias sejam propostas para indicar a distância dos partidos em relação aos extremos, levantando a discussão sobre “centro-esquerda”, “centro-direita” e “esquerda e direita moderadas” (Silva et al., 2013). Além disso, os partidos podem se movimentar dentro da escala ideológica apresentando programas com diferentes posições ao longo das eleições (Bolognesi, Babireski e Maciel, 2019).

No Brasil, Zucco e Power Jr. (2009) sinalizam que a ordenação ideológica permanece consideravelmente estável, permitindo uma descrição consistente dos partidos. Algumas vantagens dessas classificações podem ser ressaltadas, como a possibilidade de analisar trajetórias, compreender os valores representativos da arena política e desenvolver a identificação ideológica (Silva et al., 2013).

3. Procedimentos Metodológicos

3.1 Seleção da Amostra

A amostra de municípios foi obtida por meio de uma seleção estratificada proporcional. Os municípios foram alocados em sete estratos com base na sua dimensão populacional e escolhidos aleatoriamente considerando um erro amostral de 5% e um nível de confiança de 95%, totalizando 360 gestões.

Tabela 1 – Seleção da amostra.

Estratos	Habitantes	Quantidade de Municípios	Amostragem	Margem	Municípios Analisados
I	$> 1 \leq 5.000$	1.235	80	9	89
II	$> 5.000 \leq 10.000$	1.215	78	12	90
III	$> 10.000 \leq 20.000$	1.352	87	13	100
IV	$> 20.000 \leq 50.000$	1.103	71	14	85
V	$> 50.000 \leq 100.000$	355	23	7	30
VI	$> 100.000 \leq 500.000$	268	18	7	25
VII	> 500.000	42	3	3	6
Total		5.570	360	65	425

Nota: A formação dos estratos foi baseada no plano amostral utilizado pela Escala Brasil Transparente 3.0 (CGU). Esse tipo de amostragem é referência na avaliação da transparência ativa e passiva nas esferas municipal e estadual, constituindo uma possibilidade de seleção amostral convencionada entre práticos e teóricos (ver Bartoluzzio e Anjos, 2020).

Levando em consideração a perda de informações que decorre da ausência e da inconsistência dos dados governamentais em pesquisas empíricas, a quantidade de municípios foi acrescida em aproximadamente 18%, somando 425 observações. Essa forma de seleção foi adotada para englobar a pluralidade socioeconômica e política do contexto brasileiro, viabilizando análises mais abrangentes.

3.2 Mensuração dos Ciclos Políticos

O ciclo político é o mandato eleitoral de quatro anos, período em que os partidos conduzem as atividades do Estado e que eleições acontecem para que o eleitorado decida sobre a manutenção do grupo em atividade. Nessa pesquisa, a análise engloba dois ciclos políticos entre 2008 e 2016 (Ciclo I: 2009-2012; Ciclo II: 2013-2016), período que abrange três anos eleitorais (2008, 2012 e 2016).

3.3 Classificação da Ideologia Partidária

A classificação dos partidos políticos foi obtida da padronização de Power e Rodrigues-Silveira (2019), que evidenciam a posição ideológica de cada agremiação ao longo de treze ciclos eleitorais. Os autores coletaram informações das Pesquisas Legislativas Brasileiras (BLS) para analisar a autoimagem da classe política, permitindo (a) avaliar a ideologia de cada partido em cada um dos ciclos políticos; e (b) observar as diferentes posições ideológicas ao longo das eleições.

O indicador vai de (-1) extrema-esquerda à (+1) extrema direita, sendo (0) o valor de referência para os grupos de centro. Cinco intervalos com distâncias equivalentes foram criados na escala de Power e Rodrigues-Silveira (2019) para classificar os partidos nas categorias ideológicas propostas por Bolognesi, Babireski e Maciel (2019), sendo elas: extrema-esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita e extrema-direita.

As classificações podem ser verificadas na Figura 2:

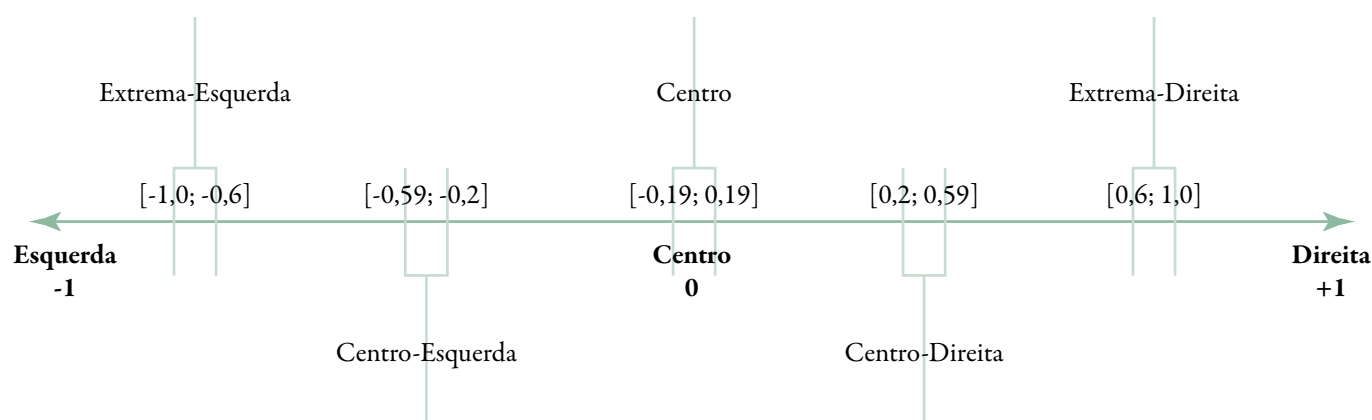


Figura 2: Intervalos definidos para os grupos ideológicos.

Nota: Os partidos foram categorizados em cada ano eleitoral (2008, 2012 e 2016) para representar a posição ideológica durante o ciclo político seguinte.

Essa estratégia foi aplicada porque os especialistas são mais bem informados, conhecem a literatura adequada e possuem expertise em atividades de especificação (Bolognesi, Babireski e Maciel, 2019). As pesquisas também reconhecem o BLS como capaz de representar a posição ideológica dos partidos contextualmente, sendo esse um projeto coletivo desenvolvido para analisar a autoimagem da classe política brasileira (Power e Zucco Jr., 2009, 2012; Tarouco e Madeira, 2013b, 2015).

3.4 Indicadores da Gestão Fiscal

A condição fiscal dos municípios está representada em três aspectos: (1) do IFGF, (2) dos limites para o gasto público com base na LRF, e (3) do conjunto de indicadores relacionados aos Ciclos Político-Contábeis.

O IFGF é um indicador desenvolvido com o objetivo de analisar a condição fiscal dos entes subnacionais no Brasil. O índice é composto por cinco subindicadores que avaliam a competência na arrecadação, o grau de rigidez do orçamento, a capacidade de investimento, a suficiência de caixa e o custo da dívida (IFGF, 2016).

Tabela 2 – Índice Firjan de Gestão Fiscal

Indicador	Operacionalização
Receita Própria	$(\text{Receita Própria} \div \text{RCL})$
Gasto com Pessoal	$(\text{Gasto com Pessoal} \div \text{RCL})$
Investimentos	$(\text{Investimentos} \div \text{RCL})$
Liquidez	$(\text{Caixa} - \text{Obrigações Em Circulação}) \div (\text{RCL})$
Custo da Dívida	$(\text{Juros e Amortizações} \div \text{RCL})$

Fonte: IFGF (2016). Nota: RCL – Receita Corrente Líquida.

Após a mensuração dos indicadores os municípios são classificados em quatro categorias: (1) Gestão de Excelência (acima 0,8 pontos), (2) Boa Gestão (entre 0,6 e 0,8 pontos), Gestão em Dificuldade (entre 0,4 e 0,6 pontos) e Gestão Crítica (inferiores a 0,4 pontos). O principal objetivo na utilização do IFGF é analisar a responsabilidade fiscal sobre os indicadores mencionados, isso porque, quanto maior o índice, mais equilibrada é a gestão do ente. O período de análise do IFGF é de 2006 a 2016 e as informações foram obtidas no portal eletrônico do Sistema Firjan.

A LRF é uma norma que auxilia o planejamento das atividades do governo para consolidar o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização. Para a avaliação normativa são considerados os gastos que envolvem: despesa com pessoal, dívida consolidada, concessão de garantias, operações de créditos e antecipação de receita.

Tabela 3 – Lei de Responsabilidade Fiscal

Indicador	Limite (%) da RCL	Cálculo da Margem
Despesa com Pessoal	54%	$(0,54 - \text{Despesa com Pessoal}/\text{RCL}) \div 0,54$
Dívida Consolidada Líquida	120%	$(1,2 - \text{Dívida Consolidada}/\text{RCL}) \div 1,2$
Concessão de Garantias	22%	$(0,22 - \text{Garantias}/\text{RCL}) \div 0,22$
Operações de Crédito	16%	$(0,16 - \text{Operações de Crédito}/\text{RCL}) \div 0,16$
Antecipação de Receita	7%	$(0,07 - \text{Antecipação de Receita}/\text{RCL}) \div 0,07$

Fonte: Margem adaptada de Cruz e Afonso (2018).

As análises abrangem os gastos percentuais para cada indicador e as margens sobre os limites impostos na LRF. A margem indica a distância dos municípios em relação aos percentuais impostos para cada categoria, indicando que quanto mais distante do teto estiver a gestão, maior o nível de responsabilidade fiscal (Cruz e Afonso, 2018). Assim como no IFGF, as margens sobre os indicadores dispostos na LRF indicam quão bem estruturada é a gestão fiscal e responsáveis são os municípios. O período de análise abrange cada um dos anos eleitorais (2008, 2012 e 2016) e as informações foram coletadas individualmente nos relatórios fiscais disponibilizados pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

Vicente e Nascimento (2012) sinalizam que as informações contábeis podem evidenciar a política fiscal do governo, sendo a análise dos demonstrativos capaz de expor distorções relacionadas aos ciclos políticos (os Ciclos Político-Contábeis). Nove dos treze indicadores apontados pelos autores foram reduzidos em 4 dimensões latentes por meio da Análise Fatorial Exploratória (AFE), sendo elas:

Tabela 4 – Indicadores dos Ciclos Político-Contábeis

Dimensões Latentes Geradas pela AFE	
(Receita Orçamentária/Despesa Orçamentária) (Receita Orçamentária Corrente/Despesa Orçamentária Corrente) (Receita com Dívida Ativa/Saldo da Dívida Ativa)	Habilidade Orçamentária
(Despesa com Pessoal/Despesa Orçamentária) (Despesa com Investimento/Despesa Orçamentária)	Capacidade de Investimento
(Saldo de Caixa Acumulado no Ano) (Receita Tributária/Receita Orçamentária)	Economia Arrecadatória
(Transferências Voluntárias da União/Receita Orçamentária) (Transferências Voluntárias dos Estados/Receita Orçamentária)	Alinhamento Intergovernamental

Fonte: Vicente e Nascimento (2012).

Diferente dos supramencionados, os indicadores relacionados aos “Ciclos Político-Contábeis” abrangem aspectos da estrutura orçamentária dos entes, além de permitir a observação das relações estabelecidas entre os municípios e as outras esferas do governo, como no caso das transferências voluntárias intergovernamentais. São, portanto, indicadores complementares para uma avaliação abrangente da dinâmica fiscal dos entes em análise.

Os fatores foram extraídos com a Análise de Componentes Principais e sua quantidade definida pelo Critério da Raiz Latente (≥ 1), sendo os eixos rotacionados com a Varimax. Verificou-se a hipótese de nulidade da correlação entre as variáveis através do p-valor do teste de Esfericidade de Bartlett e o nível de correlação parcial entre elas por meio do teste Kaiser-Meyer-Olkin ($\geq 0,50$) e pelos valores diagonais da matriz de anti-imagem.

Resultado das Premissas da AFE					
Dimensão	KMO	Bartlett	Anti-Imagem	Comum.	Variância Explicada
Habilidade Orçamentária	0,652	0,000	> 0,593	> 664	83,16%
Capacidade de Investimento	0,500	0,000	> 0,498	> 668	38,22% (71,69%)
Economia Arrecadatória	0,500	0,000	> 0,498	> 668	33,47% (71,69%)
Alinhamento Intergovernamental	0,500	0,000	> 0,500	= 548	54,77%

A significância prática das cargas fatoriais foi analisada por meio das comunalidades. Soma-se ainda o fato de os fatores resultantes possuírem cargas elevadas entre os componentes da matriz rotacionada (acima de 0,8 para os quatro primeiros e maior que 0,7 para o último). E que a capacidade de variância explicada passa de 70% nas quatro primeiras dimensões e de 50% na última. Esses resultados, aliados à capacidade das novas variáveis auxiliarem na compreensão do tópico proposto, fundamentaram sua utilização englobando as eleições de 2008, 2012 e 2016. As informações foram obtidas para cada município no Siconfi.

3.5 Estrutura Estatística

As análises estão estruturadas em três fases complementares no processo de avaliação. São estimados testes de média não paramétricos para os indicadores fiscais ao longo dos ciclos políticos para avaliar se as ideologias se diferem significativamente entre os períodos analisados. Optou-se pela utilização do Teste de Mann-Whitney pela ausência de normalidade observada nos dados.

Em seguida, para verificar a influência dos grupos partidários nos indicadores fiscais, são estimados modelos Tobit com Dados em Panel:

$$Indicadores\ Fiscais_{IFGFit} = \alpha + \mathfrak{I}'Ideologia_{it} + \varepsilon_{it}$$

Onde a variável dependente representa os indicadores do IFGF mencionados na Tabela 2 e as independentes compõem *dummies* para os grupos ideológicos mensurados na Figura 2. Os modelos foram estimados com efeitos aleatórios dada a sua aplicabilidade em amostras formadas aleatoriamente a partir da população, dispensando a necessidade de obter interceptação individual para cada unidade de corte transversal (Wooldridge, 2020, p. 474). A utilização do modelo Tobit decorre da especificidade das variáveis utilizadas, sendo um método adequado para modelos em que os indicadores são censurados em limites mínimos e máximos com base no valor proporcional da medida na estrutura orçamentária dos entes.

Por último, para verificar a influência das variáveis fiscais na probabilidade de recondução dos partidos políticos entre os grupos ideológicos, são estimados modelos Logísticos:

$$Probabilidade\ de\ Recondução_i = \frac{1}{1 + e^{-(\alpha + \sum \beta_n Indicadores\ Fiscais)}}$$

A variável dependente constitui os partidos reconduzidos ao longo das eleições para cada ideologia definida na Figura 2 e as independentes compõem os indicadores fiscais: IFGF, LRF e as dimensões latentes extraídas dos Ciclos Político-Contábeis. A utilização do modelo Logit decorre do aspecto qualitativo refletido na variável dependente (a recondução do partido político ao longo de duas eleições municipais sequenciais), atribuindo-se 1 para nos entes em que a recondução foi observada e 0 para os demais.

Ressalta-se que a análise proposta não refuta a possibilidade de que outras variáveis sejam influenciadas pela posição ideológica dos partidos políticos, sejam elas políticas, econômicas ou ambientais. No entanto, essa pesquisa possui um foco delimitado na dinâmica fiscal e orçamentária dos entes, constituindo um objetivo central a avaliação do comportamento dessas variáveis. Outras variáveis e possibilidades analíticas podem ser acrescentadas aos modelos aqui evidenciados.

4. Análise dos Resultados

4.1 Avaliação Ideológica dos Ciclos Políticos

A Tabela 5 apresenta as informações sobre o comportamento ideológico-partidário dos municípios da amostra. De maneira geral, ela sinaliza a categorização dos partidos, a ideologia média dos grupos nos ciclos políticos e a representação partidária na política subnacional.

Tabela 5 – Representação ideológica dos partidos políticos nas eleições

Partidos	2008	2012	2016	Partidos	2008	2012	2016	Partidos	2008	2012	2016
DEM	▼	▼	▼	PR	◀	◀	◀	PSL	◀	◀	◀
PCdoB	▲	▲	▲	PRB	◀	◀	◀	PT	▶	▶	▲
PDT	▶	▶	▶	PROS	-	-	**	PTdoB	◀	◀	◀
PHS	▶	▶	▶	PRP	◀	◀	◀	PTB	◀	◀	◀
PMDB	**	◀	◀	PSB	▶	▶	**	PTC	◀	◀	◀
PMN	◀	◀	◀	PSC	◀	◀	◀	PTN	◀	◀	◀
PP	◀	▼	▼	PSD	-	◀	◀	PV	▶	**	**
PPL	-	◀	◀	PSDB	**	◀	◀	REDE	-	-	▶
PPS	**	**	**	PSDC	◀	◀	◀	SD	-	-	**
Ideologia Média nas Categorias Propostas				Participação (%) das Categorias nas Prefeituras da Amostra				Recondução Eleitoral dos Grupos Ideológicos na Amostra			
Grupo	2008	2012	2016	Grupo	2008	2012	2016	Grupo	2008	2012	2016
EE	-0,696	-0,706	-0,652	EE	0,2	0,5	5,9	EE	-	-	-
CE	-0,380	-0,386	-0,452	CE	24,5	26,4	4,7	CE	53	43	8
C	0,077	-0,191	-0,001	C	41,6	5,4	18,6	C	94	11	8
CD	0,367	0,373	0,385	CD	26,4	54,1	57,6	CD	34	67	143
ED	0,682	0,727	0,680	ED	7,3	13,6	13,2	ED	19	8	17

Legenda: ▲ Extrema-esquerda (EE), ▶ Centro-esquerda (CE), ** Centro (C), ◀ Centro-direita (CD), ▼ Extrema-direita (ED).

O pluripartidarismo pode ser verificado pela participação de 27 agremiações ao longo dos anos, com expressiva atuação dos partidos de centro-direita (15). O grupo que representa a extrema-esquerda obteve a menor participação, indicando que apesar de existirem partidos que movimentam o debate político-eleitoral nesse campo ideológico (PCdoB, PCB, PCO, PSOL e PSTU), a participação ainda resulta em pouco resultado efetivo nas eleições (entre 0,2 e 5,9%).

Os partidos da centro-esquerda e centro-direita apresentaram movimentos similares em direção aos extremos. No entanto, diferentes motivos podem estar influenciando a identificação ideológica entre ambos. A instabilidade política que afeta o país desde 2013 gerou para os partidos de esquerda um cenário de extensa fragilidade (ver Power, e Rodrigues-Silveira, 2019). Como os extremos englobam sujeitos com maior fidelidade eleitoral (Downs, 1999), a guinada dos partidos da centro-esquerda para a extrema-esquerda pode representar uma reafirmação das posições ideológicas para onde há maior segurança na obtenção de votos.

A instabilidade política em um contexto multipartidário também redistribui os eleitores no continuum ideológico (Downs, 1999). Essa mobilização pode ser observada pela consolidação dos partidos que compõem a centro-direita e o alcance que esse grupo obteve ao longo das eleições e pela movimentação dos partidos de centro em direção a esse grupo.

Entre 2008 e 2016, a centro-direita chega a ocupar 57,6% das prefeituras analisadas. Esse grupo também apresenta o maior percentual de recondução entre as eleições, mostrando que dos 176 municípios que elegeram um partido do mesmo grupo ideológico, 81% deles eram de centro-direita. Soma-se ainda o fato de que qualquer partido que se posicione no centro irá em direção a um dos extremos para ampliar o número de votos (Downs, 1999), o que explica a ida do PSDB e PMDB para a centro-direita e reafirma as suas posições atuais.

Essa mudança influencia o surgimento de novos grupos e a reorganização dos antigos (Downs, 1999). Com a ida dos partidos de centro para a centro-direita, esse espaço passa a ser ocupado por novas agremiações (PROS e SD). Além disso, alguns partidos que estavam na centro-esquerda passam a disputar os votantes do centro, como o PSB e o PV. Por fim, a REDE pode ser pensada como uma agremiação que surge na centro-esquerda para representar perspectivas não suficientemente abarcadas ideologicamente, sendo criada essencialmente para “ganhar eleições” (Downs, 1999, p. 148).

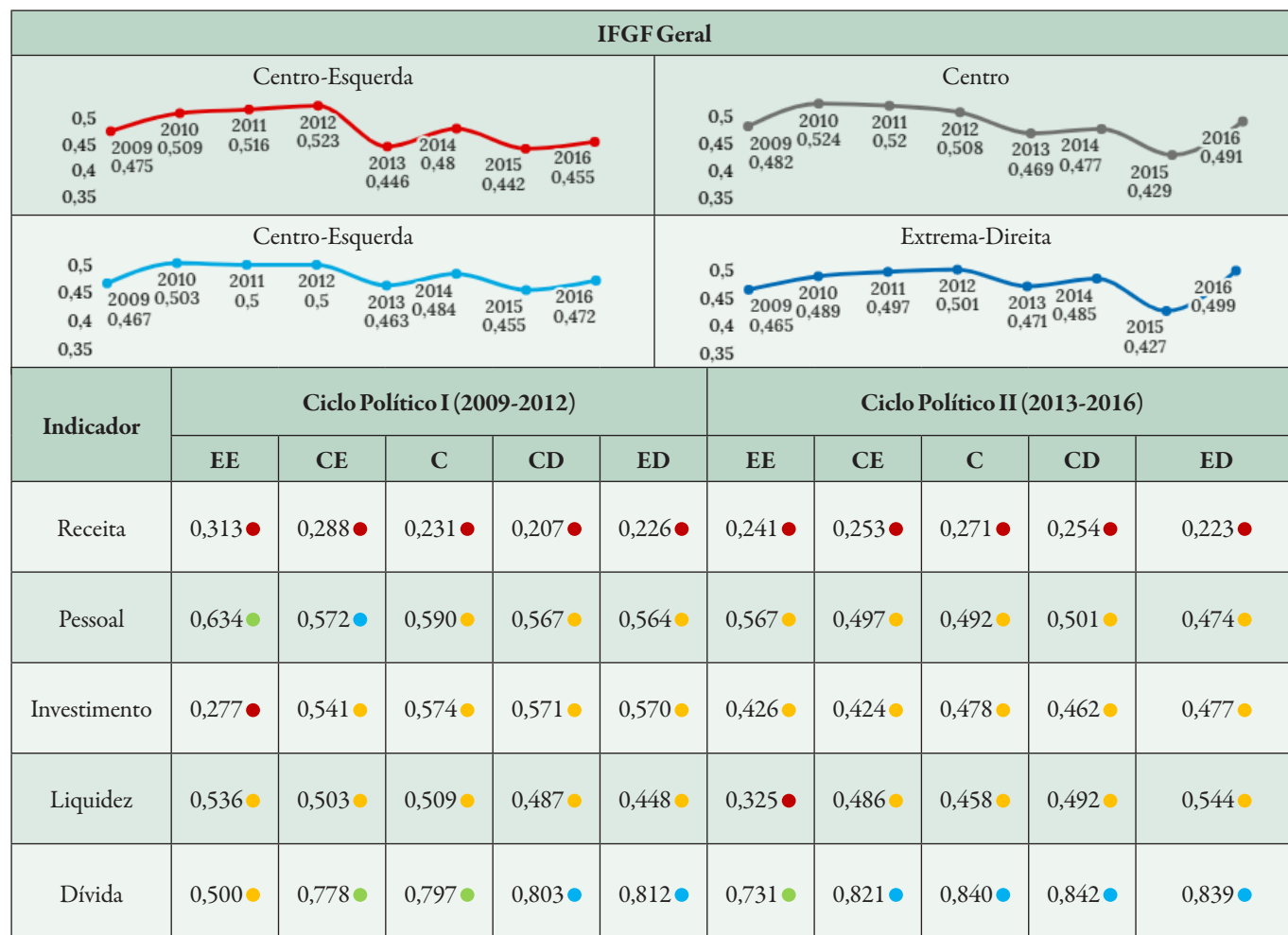
A participação dos grupos ideológicos reforça essa análise, pois entre os anos eleitorais observa-se a expansão e permanência da centro-direita, enquanto a centro-esquerda menos vitórias. Ressalta-se ainda que a extrema-direita atua de forma mais significativa que a extrema-esquerda e que a sua permanência está em patamares superiores à centro-esquerda em 2016. Nesse mesmo ano, a nova organização dos partidos de centro passa a ocupar 18,6% das prefeituras, percentual significativo em relação a 2012 (5,4%).

Essas informações sinalizam que a recente instabilidade política está representada na posição ideológica dos partidos durante os ciclos e que a ampliação do espaço atribuído à centro-direita pode ajudar a compreender a importância da ideologia sobre a gestão fiscal.

4.2 Análise Descritivas dos Indicadores Fiscais

A Tabela 6 apresenta o comportamento do IFGF (geral e subindicadores) durante dois ciclos políticos completos. O valor médio de cada variável também é apresentado e as análises estão apoiadas em testes de média (Mann-Whitney – MW) entre as ideologias e períodos para auxiliar na interpretação.

Tabela 6 – Comportamento do IFGF com base nos grupos ideológicos



Legenda: ● Gestão Crítica, ● Em Dificuldade, ● Boa Gestão, ● Excelência.

Nota: Testes de média foram aplicados no IFGF Geral em anos pré-eleitoral e eleitoral tomando como ideologia de referência a Centro-Direita.

Os gráficos da Tabela 6 mostram como o IFGF Geral se comporta com base nas ideologias. Ressalta-se que a extrema-esquerda foi excluída pela baixa participação no cenário político municipal, com apenas uma prefeitura no primeiro ciclo político e duas no segundo, destoando significativamente dos demais.

Os resultados apontam que o primeiro ciclo engloba períodos de desenvolvimento da condição fiscal dos municípios, com posições de crescimento e estabilidade nos quatro grupos ideológicos. Já o segundo compreende anos de instabilidade fiscal que refletem o contexto socioeconômico e político do país à época. Os testes de média não ressaltaram nenhum comportamento representativo o suficiente para diferenciar a condição fiscal com base na ideologia, sinalizando que todos os grupos apresentaram Dificuldade ao longo dos anos e que as oscilações observadas no segundo ciclo são semelhantes, expondo que a fragilidade municipal ao cenário macroeconômico independe da ideologia em mandato.

Entre os demais itens, a capacidade de arrecadação está representada no indicador de Receita Própria e aponta para a situação crítica em todos os grupos ideológicos. Esse resultado reflete a dependência crônica dos municípios pelas transferências intergovernamentais e a vulnerabilidade da estrutura orçamentária frente às condições econômicas que podem afetar o repasse de recursos. Nos níveis observados, o total de receitas geradas não alcança 30% da RCL, refletindo na inflexibilidade orçamentária para atender ao funcionalismo público e na capacidade limitada das prefeituras desenvolverem ações que ampliem a percepção de competência sobre os partidos.

Outro gasto que representa a rigidez do orçamento é a Despesa com Pessoal, atualmente o mais significativo no contexto subnacional. A gestão em Dificuldade para as categorias ideológicas, com exceção da extrema-esquerda, aponta que 50 a 60% da RCL está sendo utilizada para o pagamento de servidores. A despeito do alto comprometimento de receitas, ressalta-se que a LRF legisla especificamente sobre essa categoria, estabelecendo limites para o executivo municipal e sanções ao seu descumprimento, como a proibição de transferências voluntárias, obtenção de garantias e contratação de operações de crédito.

Os Investimentos são especialmente relevantes por estarem relacionados aos Ciclos Político-Orçamentários e serem comumente utilizados com fins oportunistas (Rogoff, 1990). A capacidade Difícil e Crítica de alocar recursos que reflitam no bem-estar da população não diferencia substancialmente um município do outro. Essa perspectiva foi confirmada pelo teste de média, pois a centro-direita (categoria de referência) não aplicou mais recursos como proporção da RCL que as demais ideologias em nenhum dos ciclos políticos, reforçando que todas se encontram com patamares limitados de investimento.

Nível semelhante é observado para a suficiência de caixa descrita no indicador de Liquidez, que sinaliza a proporção de restos a pagar acumulada sobre os ativos financeiros disponíveis. O Sistema Firjan destaca o uso sistemático de restos a pagar como estratégia de financiamento da despesa, de forma que os municípios utilizam dessa possibilidade para postergar o pagamento das obrigações (IFGE, 2016). Esse procedimento é ainda mais problemático quando os entes não fazem a reserva de recursos financeiros e comprometem o orçamento de períodos seguintes. Os resultados demonstram Dificuldade em todos os grupos ideológicos e uma condição crítica para a extrema-esquerda no segundo ciclo.

Por fim, o Custo da Dívida, que representa o comprometimento de receitas líquidas reais para o pagamento de juros e amortizações de empréstimos, é o melhor entre os indicadores analisados, pois as prefeituras apresentam posições confortáveis (entre Bom e Excelente) para todas as ideologias. Tal resultado pode ser decorrente das restrições legais impostas na emissão de títulos públicos e o acesso limitado à contratação de dívida em pequenos municípios.

Para complementar a análise, testes de média foram aplicados em períodos ligados aos ciclos políticos (pré-eleitoral e eleitoral) para verificar se existem diferenças entre as estratégias ideológicas na alocação de recursos em Investimentos. No primeiro ciclo, aumentos nessa categoria foram observados para a centro-esquerda (19,5%) [p-valor 0,006] e centro-direita (11,8%) [p-valor 0,059], levando os grupos de Dificuldade para Boa Gestão. Salienta-se que no ano eleitoral os partidos estão inclinados a elevarem os investimentos para sinalizar competência aos eleitores (Klein e Sakurai, 2015), processo que tende a gerar retornos favoráveis nas urnas (Sakurai e Menezes-Filho, 2011; Gama Neto, 2019).

No segundo, a instabilidade fiscal do período leva a centro-esquerda (-10%) [p-valor 0,068] e centro-direita (-12,2%) [p-valor 0,017] de volta à capacidade Crítica de Investimento em 2016. Destaca-se que esses são os únicos grupos com variações significativas na proporção de volumes aportados e que os demais não sofreram variações representativas. Na contramão dos Investimentos, há uma melhora na capacidade de Liquidez, com destaque para a extrema-esquerda (35,4%) [p-valor 0,010], que passa a apresentar Boa Gestão. O gasto com pessoal acompanha esse movimento, com melhora expressiva para a extrema-direita (29%) [p-valor 0,005] e centro-direita (10,9%) [p-valor 0,012].

Argumentos possíveis para esse comportamento estão ligados às limitações impostas na LRF para o aumento da despesa com pessoal nos últimos seis meses de mandato, além da impossibilidade de contrair obrigações sem cobertura de caixa nos dois últimos quadrimestres do ano eleitoral, o que pode refletir positivamente nos indicadores.

Na Tabela 7 estão os gastos percentuais e as margens sobre os limites impostos na LRF, indicando que o complicador da condição fiscal municipal é a despesa com pessoal.

Tabela 7 – Gasto sobre os limites impostos na LRF

	IFGF Geral					
	2008		2012		2016	
	Margem	Gasto (%) RCL	Margem	Gasto (%) RCL	Margem	Gasto (%) RCL
EE	-	-	-0,09	58,98	0,08	49,51
CE	0,19	43,27	0,11	47,99	0,06	50,53
C	0,21	42,38	0,09	48,68	0,10	48,08
CD	0,22	42,00	0,10	48,24	0,05	50,88
ED	0,22	42,08	0,08	49,20	0,08	49,52

	Dívida Consolidada			Concessão de Garantias			Operações de Crédito			Antecipação de Receita		
	2008	2012	2016	2008	2012	2016	2008	2012	2016	2008	2012	2016
EE	-	0,99 ●	0,99 ●	-	1,00 ●	1,00 ●	-	1,00 ●	1,00 ●	-	1,00 ●	1,00 ●
CE	0,97 ●	0,99 ●	0,86 ●	0,99 ●	0,98 ●	0,99 ●	0,97 ●	0,94 ●	0,95 ●	0,98 ●	1,00 ●	0,96 ●
C	0,95 ●	0,99 ●	0,96 ●	0,98 ●	0,99 ●	1,00 ●	0,98 ●	0,97 ●	0,96 ●	0,95 ●	1,00 ●	0,81 ●
CD	0,96 ●	0,99 ●	0,90 ●	1,00 ●	1,00 ●	0,99 ●	0,99 ●	0,94 ●	0,96 ●	0,86 ●	1,00 ●	0,97 ●
ED	0,95 ●	0,99 ●	0,94 ●	0,99 ●	0,99 ●	1,00 ●	0,97 ●	0,95 ●	0,97 ●	1,00 ●	1,00 ●	1,00 ●

Legenda: Margem igual a 1 (●), Margens entre 90 e 99% (●), Margens entre 80 e 89% (●).

Isso porque nos demais indicadores os municípios alcançaram margens consideráveis em relação aos máximos definidos em norma. Nenhum grupo ideológico obteve percentuais inferiores a 80%, formando um cenário confortável sobre a dívida consolidada, concessão de garantias, operações de crédito e antecipação de receita.

Para a despesa com pessoal o cenário aponta ao menos duas tendências: (1) as margens são semelhantes entre as ideologias e (2) mais recursos proporcionais à RCL são demandados pelos governos ao longo dos anos. No primeiro item, observa-se que os grupos estão bem próximos do percentual máximo definido na LRF (54%), com variações entre 42 e 58%, sendo a extrema-esquerda a única a ultrapassar o teto indicado. O teste de média reforça essa interpretação, pois a única diferença representativa em relação à centro-direita (50,8%) foi o centro (48,0%), indicando que os partidos centristas comprometeram menos receitas nessa categoria em 2016 [p-valor 0,096].

Para o segundo, a diminuição das margens e a aproximação do limite máximo reflete os períodos de instabilidade ora mencionados, sinalizando que os grupos podem estar dispondo de menos receitas, diminuindo a base de cálculo da RCL, ou ainda que a estrutura municipal está se ampliando sem que haja crescimento na capacidade de obtenção de recursos em paralelo.

Por fim, a Tabela 8 evidencia a média das dimensões latentes extraídas dos indicadores relacionados aos Ciclos Político-Contábeis sugeridos por Vicente e Nascimento (2012).

Tabela 8 – Dados médios das dimensões latentes

Ideologia	Habilidade Orçamentária	Capacidade de Investimento	Economia Arrecadatória	Alinhamento Intergovernamental
EE	-0,1922 ▼	-0,7401 ▼	-0,0266 ▼	-0,2641 ▼
CE	-0,0687 ▼	-0,0238 ▼	0,1782 ▲	-0,0601 ▼
C	-0,0874 ▼	0,1979 ▲	-0,0254 ▼	-0,0497 ▼
CD	0,0336 ▲	-0,2152 ▼	-0,0365 ▼	0,0905 ▲
ED	0,2102 ▲	0,1354 ▲	-0,1357 ▼	-0,0060 ▼
Interpretação	> melhor	> melhor	> melhor	> melhor

Legenda: Melhores Resultados (▲), Resultados Intermediários (▼), Piores Resultados (▼).

A habilidade orçamentária representa a capacidade dos grupos executarem orçamentos equilibrados e desenvolverem estratégias consistentes para arrecadação dos débitos inscritos em dívida ativa. Hibbs (1977) sinaliza que o equilíbrio fiscal é uma das prioridades dos partidos de direita, o que pode ser observado, pois a centro-direita e a extrema-direita possuem as melhores médias nessa área, sendo elas superiores em relação ao centro [p-valor 0,004; 0,002] e à centro-esquerda [p-valor 0,083; 0,051].

Já a capacidade de investimento sinaliza a condição das prefeituras direcionarem receitas para as áreas com maior visibilidade eleitoral. O centro e a extrema-direita se destacam, com valores indicando uma estrutura orçamentária com melhor capacidade para investir. Nos demais grupos, uma estratégia seria a redistribuição dos recursos entre as categorias econômicas da despesa, retraindo os gastos correntes e ampliando os de capital (Klein e Sakurai, 2015).

Ressalta-se que mesmo a habilidade orçamentária sendo uma característica relevante da centro-direita, a baixa capacidade de investimento pode estar sendo influenciada pelo tamanho do funcionalismo público, já que orçamentos mais comprometidos com gastos obrigatórios deixam menos espaço para a execução de outras despesas.

Além disso, a capacidade limitada de investimento da centro-esquerda e centro-direita pode ser interpretada com os resultados da Tabela 6, pois mesmo essas ideologias possuindo menos condições de investir em períodos eleitorais, acréscimos representativos nessa categoria foram observados em 2012. Para o centro e a extrema-direita, as variações não foram suficientes para gerar uma alteração significativa na variável, o que pode sinalizar a perspectiva oportunista e o prejuízo fiscal das decisões para a centro-esquerda e centro-direita.

A economia arrecadatória representa a capacidade dos municípios pouparem recursos com base na representatividade das receitas tributárias. A retenção de caixa é relevante porque os partidos podem economizar entre os anos visando expandir de forma atípica a despesa no ano eleitoral. Apesar da centro-esquerda apresentar melhor resultado nessa dimensão, não é possível afirmar que a economia seja, na média, superior às demais ideologias. Parte desse comportamento está refletido na baixa capacidade de arrecadação demonstrada pelo indicador de Receita na Tabela 6, ressaltando a fragilidade fiscal dos municípios.

Por último, o alinhamento intergovernamental simboliza o suporte estratégico que as ideologias obtêm através das transferências voluntárias de outras esferas do governo. Apenas a centro-direita apresenta condição positiva, indicando a capacidade do grupo desenvolver alianças e consolidar o apoio eleitoral nos municípios. Tal alinhamento é expressivo em relação aos partidos de centro-esquerda [p-valor 0,089], confirmando a sua habilidade de articulação.

4.3 Análise das Estimções Estatísticas

A Tabela 9 apresenta as estimativas do modelo Tobit com Dados em Painel para evidenciar a relação entre os grupos ideológicos e indicadores fiscais. As equações foram operacionalizadas em duas etapas, elegendo-se a extrema-direita como variável de referência na primeira e a centro-direita na segunda. Esse processo leva em consideração a literatura que aponta a direita como a ideologia que inclui partidos com maior responsabilidade fiscal (Hibbs, 1977, 1992). Além disso, a análise se concentra no IFGF porque compõe o grupo de indicadores com informações longitudinais para os dois ciclos políticos, abrangendo todo o período de análise (2009-2016).

Tabela 9 – Estimção do modelo Tobit com Dados em Painel

Grupo de Referência – Extrema-Direita						
	IFGF Geral	Receita Própria	Gasto com Pessoal	Investimento	Liquidez	Custo da Dívida
EE	-0,0938 ⁽¹⁾	-0,0765 ⁽¹⁾	-0,1320 ⁽⁵⁾	-0,1329	-0,0410	-0,1520 ⁽¹⁾
CE	-0,0164 ⁽¹⁾	-0,0033	-0,0618 ⁽¹⁾	-0,0213	0,0037	0,0071
C	0,0113 ⁽⁵⁾	-0,0101 ⁽¹⁾	-0,0015	0,0504 ⁽¹⁾	0,0011	0,0042
CD	-0,0210 ⁽¹⁾	0,0057	-0,0892 ⁽¹⁾	-0,0298 ⁽⁵⁾	0,0129	0,0199 ⁽¹⁾
α	0,4965 ⁽¹⁾	0,2403 ⁽¹⁾	0,6204 ⁽¹⁾	0,5235 ⁽¹⁾	0,4706 ⁽¹⁾	0,7993 ⁽¹⁾

Grupo de Referência – Centro-Direita						
	IFGF Geral	Receita Própria	Gasto com Pessoal	Investimento	Liquidez	Custo da Dívida
EE	-0,0727 ⁽⁵⁾	-0,0823 ⁽¹⁾	-0,0428	-0,1031	-0,0540	-0,1720 ⁽¹⁾
CE	0,0046	-0,0091 ⁽¹⁾	0,0273 ⁽¹⁾	0,0084	-0,0092	-0,0128 ⁽⁵⁾
C	0,0324 ⁽¹⁾	-0,0159 ⁽¹⁾	0,0876 ⁽¹⁾	0,0802 ⁽¹⁾	-0,0117	-0,0156 ⁽¹⁾
CD	0,0210 ⁽¹⁾	-0,0057	0,0892 ⁽¹⁾	0,0298 ⁽⁵⁾	-0,0129	-0,0199 ⁽¹⁾
α	0,4754 ⁽¹⁾	0,2461 ⁽¹⁾	0,5312 ⁽¹⁾	0,4937 ⁽¹⁾	0,4836 ⁽¹⁾	0,8193 ⁽¹⁾

Notas: Os resultados agregam 4.450 observações para cada variável entre 2006 e 2016, sendo as estimções válidas a 1% para o teste Wald (Prob > x2), com exceção do indicador Liquidez nos dois grupos de referência. Para o nível de significância dos coeficientes considerar: (1) significativo a 1% e (5) significativo a 5%.

É possível observar que a extrema-direita apresenta melhor desempenho fiscal para todos os coeficientes significativos em relação à extrema-esquerda e centro-esquerda. Esse resultado abrange: (a) melhor condição fiscal geral, (b) maior autonomia na geração de receitas próprias, (c) menor rigidez orçamentária e (d) menor dispêndio com o pagamento de juros e amortização de empréstimos. Tais estimativas podem ser analisadas com os valores médios das dimensões latentes discutidas na Tabela 8. Isso porque a extrema-direita apresenta maior habilidade nas práticas orçamentárias e dispõe de maior capacidade de investimento (o que é compatível com a capacidade do grupo gerir a estrutura de pessoal).

Ao posicionar a centro-direita como grupo de referência, observa-se uma tendência compatível à análise anterior, pois, com exceção da gestão da estrutura de pessoal na centro-esquerda no segundo ciclo político, os demais indicadores sinalizam melhores condições fiscais da centro-direita em relação aos partidos posicionados mais à esquerda do continuum ideológico. Nesse ponto, ressalta-se a capacidade da centro-direita apresentar: (a) melhor condição fiscal geral, (b) captar mais receitas através da arrecadação própria e (c) gastar menos com encargos de títulos de dívida. Salienta-se que, assim como a extrema-direita, a habilidade orçamentária também constitui uma característica da centro-direita.

Ao relacionar essa discussão aos partidos de centro, verifica-se que esse grupo sinaliza melhor condição fiscal agregada, apesar da baixa autonomia arrecadatória e do maior gasto com o custo da dívida, e possuem melhores condições de gerir a estrutura de servidores ativos, inativos e pensionistas nos municípios, bem como melhores condições de aplicarem gastos em investimentos em relação aos partidos posicionados mais à direita. Portanto, apesar da qualidade fiscal evidente entre os partidos de direita em relação aos de esquerda, esse comportamento não se repete quando a categoria ideológica analisada é o centro, que sinalizam melhores condições gerais e maior capacidade de investimento.

Por fim, entre as direitas (categorias de referência), verifica-se que os municípios liderados pela extrema-direita apresentaram melhores níveis fiscais gerais, maior capacidade de alocar recursos em investimentos e uma estrutura de pessoal mais compatível às exigências normativas. Já a centro-direita direciona menos recursos nas obrigações estabelecidas com terceiros.

Apesar da baixa autonomia fiscal e da exposição dos municípios ao cenário econômico, as análises reforçam uma tendência sinalizada pela literatura nos Ciclos Político-Econômicos, que aponta as ideologias de direita como as que tratam a responsabilidade fiscal e o equilíbrio das contas públicas como prioridades na condução do Estado em relação partidos de esquerda (Hibbs, 1977, 1992; Alesina e Sachs, 1988; Alesina, 1989). A despeito desse resultado não ser unânime para todos os indicadores e os achados não serem aplicáveis aos partidos de centro, as relações se mostram razoáveis especialmente ao considerarmos como parâmetro as ideologias de esquerda. Havendo, portanto, uma maior inclinação à responsabilidade fiscal pelos partidos posicionados mais à direita no continuum ideológico em relação a esse grupo.

Outro ponto a ser ressaltado é que tais resultados estendem a possibilidade de avaliar ideologicamente a condição fiscal das organizações públicas a partir das premissas dos Ciclos Político-Orçamentários (Rogoff e Sibert, 1988; Rogoff, 1990), pois decisões estratégicas relacionadas a incentivos político-eleitorais foram observadas e refletem na capacidade dos municípios prestarem serviços de forma planejada e equilibrada, posicionando essa pesquisa junto a estudos correlatos (Nakaguma e Bender, 2010; Klein, 2010; Klein e Sakurai, 2015; Queiroz, 2015; Gama Neto, 2019), além de colaborar com investigações que introduzem na discussão fiscal elementos da ideologia política (Sakurai, 2009; Sakurai e Menezes-Filho, 2011; Bartoluzzio e Anjos, 2020).

Por último, a Tabela 10 evidencia a probabilidade de recondução eleitoral dos partidos com base nas variáveis fiscais. A chance de manutenção partidária é analisada para os municípios que mantiveram o grupo político (posicionado na mesma categoria ideológica) entre duas eleições sequenciais. Optou-se pelo IFGF Geral como representante dos indicadores do Sistema Firjan em decorrência da multicolinearidade observada entre os subindicadores por meio do *Variance Inflation Factor* (VIF). O mesmo ocorreu para os indicadores mensurados com base na LRF, pois com exceção da Margem dos Gastos com Pessoal, os demais índices apresentaram valores próximos a 1 (ver Tabela 7).

Tabela 10 – Estimação do modelo Logit

Indicador Fiscal	CE	C	CD	ED
IFGF Geral	3,783 ⁽¹⁰⁾	5,032 ⁽¹⁰⁾	-2,255	-3,579
Habilidade Orçamentária	-3,393 ⁽⁵⁾	0,878	0,607	-0,043
Capacidade de Investimento	0,136	-0,076	0,667 ⁽⁵⁾	0,607
Economia Arrecadatária	-0,276	-0,218	-0,623	0,450
Alinhamento Intergovernamental	-0,677 ⁽¹⁰⁾	-0,187	-0,360	0,933 ⁽⁵⁾
Gasto com Pessoal (Margem)	3,049 ⁽⁵⁾	4,145 ⁽⁵⁾	-0,106	-12,429 ⁽⁵⁾
α	-3,532 ⁽¹⁾	-4,845 ⁽¹⁾	-0,258	1,210
Wald	23,05 ⁽¹⁾	28,35 ⁽¹⁾	11,24 ⁽¹⁰⁾	20,17 ⁽¹⁾
R2	13,65	14,80	7,24	29,30
Observações	133	187	155	98
VIF	<2,25	<3,34	<2,15	<5,90

Notas: O grau de significância das variáveis independentes foi avaliado pelo Teste Wald, que se mostra favorável à sua aplicabilidade em níveis entre 1 e 10%. Já a ausência de multicolinearidade foi observada através do Variance Inflation Factor (VIF). Para o nível de significância dos coeficientes considerar: (1) significativo a 1%, (5) significativo a 5% e (10) significativo a 10%

É possível observar que a centro-esquerda e o centro tendem a ser recompensados pelo aumento da condição fiscal nos municípios. Isso porque a cada variação de uma unidade no IFGF Geral, a razão de chance do partido ser reconduzido aumenta em 4.297% para a centro-esquerda e 15.234% para o centro. Movimento semelhante é verificado para as margens sobre o Gasto com Pessoal, que aumenta chance de permanência em 2.011% e 6.212%, respectivamente.

É relevante destacar a posição negativa da Habilidade Orçamentária e a redução na razão de chance (96,64%) de recondução eleitoral para o aumento de uma unidade no indicador da centro-esquerda. Apesar da relação estabelecida para o IFGF Geral e para os Gastos com Pessoal, que são variáveis mais abrangentes da condição fiscal municipal, esse resultado destaca a tolerância dos eleitores de esquerda na geração de orçamentos deficitários e maior compatibilidade a ações expansionistas em períodos eleitorais.

A literatura em Ciclos Político-Orçamentários no Brasil já sinaliza a expansão da despesa pública em períodos de maior evidência política (Sakurai, 2005; Nakaguma e Bender, 2010; Sakurai e Menezes-Filho, 2011), sendo essa ação geralmente atrelada à tentativa de sinalização de competência ao eleitorado entre os partidos de esquerda (Alesina, Cohen e Roubini, 1993). Esse resultado não apenas segue essa tendência, como sinaliza que esse grupo pode contribuir nas discussões sobre conservadorismo fiscal e aceitabilidade de déficits orçamentários (Drazen e Eslava, 2005; Klein, 2010).

A centro-direita é valorizada em municípios com melhor capacidade de investimento, indicando que a variação de uma unidade nessa variável aumenta em 95% a razão de chance de permanência dos partidos no Poder Executivo. Cabe ressaltar que expansões significativas em mais de 11% foram observadas entre os anos pré-eleitoral e eleitoral no indicador de Investimentos do IFGF (ver Tabela 6). Como essa ideologia apresenta a menor capacidade média de investimento na análise das dimensões latentes (-0,2152), aumentos de curto prazo podem estar sinalizando o oportunismo político-eleitoreiro atrelado à expansão nas áreas finalísticas (Sakurai e Menezes, 2008; Klein e Sakurai, 2015; Queiroz, 2015).

Por fim, a habilidade de articulação refletida no alinhamento entre governos apresenta efeito negativo para a centro-esquerda (49,23% menos chance de recondução) e positivo para a extrema-direita (154,24% mais chance), sugerindo que o apoio representado pelas transferências intergovernamentais favorece a chance de permanência da direita nas prefeituras.

Salienta-se que apesar da extrema-direita apresentar condição fiscal de destaque quando comparada às demais ideologias (ver Tabela 9), nenhuma relação significativa entre a melhora fiscal das instituições e a permanência desse grupo foi observada (com exceção do Gasto com Pessoal, que reduz em 99,99% a razão de chance de recondução pela variação de uma unidade no indicador). Uma explicação que pode ajudar a compreender esse resultado é que os extremos englobam eleitores com preferências definidas sobre o comportamento ideológico dos partidos (Downs, 1999), pois espera-se que a direita tenha como prioridade o ajuste fiscal e o equilíbrio das contas públicas (Hibbs, 1992), condição primária para os votantes desse grupo.

5. Conclusão

Discutir a gestão fiscal municipal a partir da ideologia partidária constituiu o objetivo central desta pesquisa. Para tanto, uma releitura da Teoria dos Ciclos Políticos foi desenvolvida com base na relação entre a atividade política e a ideologia partidária, considerando-se os aspectos singulares que permeiam a dinâmica da política brasileira. A despeito da exposição dos municípios ao cenário socioeconômico e político e da baixa autonomia dessas instituições na condução do Estado, é possível aceitar a hipótese de que os partidos posicionados ao longo do continuum ideológico se diferenciam entre si com base na gestão fiscal (H1), sendo essa uma ação relacionada à tentativa de representar diferentes grupos eleitorais (Downs, 1957, 1999).

De maneira geral, os partidos posicionados mais à direita apresentaram melhores condições fiscais em relação aos partidos situados mais à esquerda, o que abrange a autonomia na geração de receitas e menor nível de gasto com juros e amortização de empréstimos. Para o nível de comprometimento da estrutura orçamentária com despesas de pessoal, o resultado não é unânime entre os ciclos, indicando que a extrema-direita apresentou melhor resultado nesse item em relação à esquerda, enquanto a centro-direita apresentava uma estrutura de pessoal menos compatível com as determinações normativas em relação à centro-esquerda.

Outro destaque pode ser atribuído à capacidade fiscal geral e de investimento dos partidos de centro. Isso porque os partidos nessa posição apresentaram melhor condição fiscal geral, uma gestão orçamentária que compromete menor volume de recursos com a estrutura de pessoal (orçamentos menos engessados) e maior capacidade de investimento em relação aos grupos mais à direita do continuum ideológico. Isso apesar da baixa autonomia dos municípios, nessa categoria, obterem receitas próprias e do maior comprometimento de recursos com serviços de dívida.

Parte dos resultados também confirma uma tendência sinalizada na TCP de que os eleitores de esquerda são mais tolerantes a déficits fiscais em períodos eleitorais (H1a). Isso porque, além de apresentarem desempenho fiscal inferior à direita, a elaboração de orçamentos deficitários apresenta efeito positivo na recondução dos partidos de centro-esquerda, o que pode favorecer o oportunismo sinalizado em Rogoff (1990) e a geração de ciclos através da execução da despesa pública com base nas premissas dos Ciclos Político-Orçamentários.

Na análise dos resultados eleitorais, observa-se que o centro e a centro-esquerda são as ideologias recompensadas pela melhora da estrutura fiscal dos municípios. Para a direita esse processo não acontece, o que pode ser compreendido a partir das expectativas dos eleitores sobre as prioridades fiscais, já que a responsabilidade fiscal e o equilíbrio orçamentário são premissas basilares na condução dos governos de direita (Hibbs, 1977, 1992). Soma-se ainda a dificuldade de responsabilização eleitoral no cenário político brasileiro, marcado pelos estilos individuais de representação e pela personalização do voto (Rebello, 2015; Salles e Guarnieri, 2019), o que pode explicar parte do comportamento observado.

Os achados sinalizam a possibilidade de se desenvolver discussões consistentes sobre a gestão fiscal e orçamentária no contexto subnacional brasileiro a partir do diálogo entre a ideologia partidária e os Ciclos Político-Orçamentários. Ampliar essas investigações permite uma melhor compreensão sobre o comportamento fiscal dos partidos e as expectativas dos grupos eleitorais sobre o desempenho observado, tópicos que podem continuar sendo explorados em pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALESINA, Alberto. (1987), “Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game”, *Quarterly Journal of Economics*, v. 102, n. 3: 651-678.
- ALESINA, Alberto. (1989), “Politics and business cycles in industrial democracies”, *Economy Policy*, v. 4, n. 8: 55-98.
- ALESINA, Alberto; SACHS, Jeffrey. (1988), “Political parties and the business cycle in the United States, 1948-1984”, *Journal of Money, Credit and Banking*, v. 20, n. 1: 63-82.
- ALESINA, Alberto; COHEN, Gerald D.; ROUBINI, Nouriel. (1993), “Electoral business cycle in industrial democracies”, *European Journal of Political Economy*, v. 9: 1-23.
- BARTOLUZZIO, Alann I. S. S.; ANJOS, Luiz C. M. (2020), “Ciclos políticos e gestão fiscal nos municípios brasileiros”, *Revista de Administração Contemporânea*, v. 24, n. 2: 167-180
- BOBBIO, Noberto. (1995), “Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política”, São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista.
- BOLOGNESI, Bruno; BABIRESKI, Flávia R.; MACIEL, Ana P. B. (2019), “Conhecendo o vazio: congruência ideológica e partidos políticos no Brasil”, *Política e Sociedade*, v. 18, n. 42: 86-116.
- BRENDER, Adi; DRAZEN, Allan. (2008), “How do budget deficits and economic growth affect reelection prospects? Evidence from a large panel of countries”, *The American Economic Review*, v. 98, n. 5: 2203-2220.
- CARREIRÃO, Yan S. (2014), “O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente”, *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 14: 255-295.
- CRUZ, Cláudia F.; AFONSO, Luís. E. (2018), “Gestão fiscal e pilares da lei de responsabilidade fiscal: evidências em grandes municípios”, *Revista de Administração Pública*, v. 52, n.1: 126-148.
- DOWNS, Anthony. (1957), “An economic theory of political action in a democracy”, *Journal of Political Economy*, v. 65, n. 2: 135-150.
- DOWNS, Anthony. (1999), “Uma teoria econômica da democracia (1a ed)”, Editora da Universidade de São Paulo.
- DRAZEN, Allan; ESLAVA, Marcela. (2005), “Electoral manipulation via expenditure composition: theory and evidence”, *NBER Working Paper 11085*.
-

DRAZEN, Allan; ESLAVA, Marcela. (2010), “Electoral manipulation via voter-friendly spending: theory and evidence”, *Journal of Development Economics*, v. 92: 39-52.

ESLAVA, Marcela. (2005), “Political budget cycles or voters as fiscal conservatives? Evidence from Colombia”, *Universidad de Los Andes*, 2005.

GAMA NETO, Ricardo B. (2019), “Resultado primário e ciclo político-eleitoral nos estados brasileiros (1987-2010)”, *Dados*, v. 62, n. 2: 1-32.

HERWARTZ, Helmut; THEILEN, Bernd. (2017), “Ideology and redistribution through public spending”, *European Journal of Political Economy*, v. 46: 74–90.

HIBBS JR., Douglas. (1977), “Political parties and macroeconomic policy”, *The American Economic Review*, v. 71, n. 4: 1467-1487.

HIBBS JR., Douglas. (1992), “Partisan theory after fifteen years”, *European Journal of Political Economy*, v. 8, n. 3: 361-373.

IFGF. (2016), “Índice Firjan de Gestão Fiscal: ano base 2016”, Recuperado de: <https://www.firjan.com.br/ifgf/consulta-ao-indice/>.

JORGE, Vladimyr L.; FARIA, Alessandra M. T.; SILVA, Mayra G. (2020), “Posicionamento dos partidos políticos brasileiros na escala esquerda-direita: dilemas metodológicos e revisão da literatura”, *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 33: 1-44.

KLEIN, Fabio A. (2010), “Reelection incentives and political budget cycle: evidence from Brazil”, *Revista de Administração Pública*, v. 44, n. 2: 283-337.

KLEIN, Fabio A.; SAKURAI, Sergio N. (2015), “Term limits and political budget cycles at the local level: evidence from a young democracy”, *European Journal of Political Economy*, v. 37: 21-36.

MAGKONIS, Georgios; ZEKENTE, Kalliopi-Maria M.; LOGOTHETIS, Vasilios. (2021), “Does the left spend more? An econometric survey of partisan politics”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/obes.12426>

MANJHI, Ganesh; MEHRA, Meeta K. (2019), “Dynamics of political budget cycles”, *Italian Economic Journal*, v. 5: 135-158.

NAKAGUMA Marcos Y.; BENDER, Siegfried. (2010), “Ciclos políticos e resultados eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro”, *Revista Brasileira de Economia*, v. 64, n. 1: 3-24.

NORDHAUS, William D. (1975), “The political business cycle”, *Review of Economic Studies*, v. 42, n. 2: 169-190.

POWER, Timothy J.; ZUCCO JR., Cesar. (2009), “Estimating ideology of brazilian legislative parties, 1990-2005: a research communication”, *Latin American Research Review*, v. 44, n. 1: 218-246.

POWER, Timothy J.; ZUCCO JR., Cesar. (2012), “Elite preferences in a consolidating democracy: the brazilian legislative surveys, 1990-2009”, *Latin American Politics and Society*, v. 54, n. 4: 1-27.

POWER, Timothy J.; RODRIGUES-SILVEIRA, Rodrigo. (2019), “Mapping ideological preferences in brazilian elections, 1994-2018: a municipal-level study”, *Brazilian Political Science Review*, v. 13, n. 1: 1-27.

QUEIROZ, Dimas B. (2015), “*Composição dos gastos públicos e resultados eleitorais: um estudo nos municípios brasileiros* (Tese de Doutorado)”, Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis - UNB, UFPB e UFRB. Rio Grande do Norte, Brasil.

REBELLO, Maurício M. (2015), “A dificuldade em responsabilizar: o impacto da fragmentação partidária sobre a clareza de responsabilidade”, *Revista de Sociologia e Política*, v. 23, n. 54: 69-90.

ROGOFF, Kenneth (1990), “Equilibrium political budget cycles”, *The American Economic Review*, v. 80, n. 1: 21-26.

ROGOFF, Kenneth; e SIBERT, Anne. (1988), “Elections and macroeconomic policy cycles”, *Review of Economic Studies*, v. 55, n. 1: 1-16.

SAKURAI, Sergio N. (2005), “Testando a hipótese de ciclos eleitorais racionais nas eleições dos municípios paulistas”, *Estudos Econômicos*, v. 35, n. 2: 297-315.

SAKURAI, Sergio N. (2009), “Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período de 1990-2002 via dados em painel”, *Estudos Econômicos*, v. 39, n. 1: 39-58.

SAKURAI, Sergio N.; MENEZES-FILHO, Naercio. (2011), “Opportunistic and partisan election cycles in Brazil: new evidence at the municipal level”, *Public Choice*, v. 148: 233-247.

SAKURAI, S. N.; MENEZES-FILHO, Naercio A. (2008), “Fiscal policy and reelection in Brazilian municipalities”, *Public Choice*, v. 137: 301-314.

SALLES, Nara; GUARNIERI, Fernando. (2019), “Estratégia eleitoral nos municípios brasileiros: componente programático e alinhamento partidário”, *Revista de Sociologia e Política*, v. 27, n. 72: 1-22.

SHI, Min; SVENSSON, Jakob. (2006), “Political budget cycles: do they differ across countries and why?”, *Journal of Public Economics*, v. 90: 1367-1389.

SILVA, Denisson et al. (2013), “Downs vence mais uma vez? Posicionamento ideológico-partidário nas eleições de 2012”, *Revista Política Hoje*, v. 22, n. 1: 206-249.

STROM, Kaare. (1990), “A behavioral theory of competitive political parties”, *American Journal of Political Science*, v. 34, n. 2: 565-598.

TAROUCO, Gabriela S.; MADEIRA, Rafael M. (2013a), “Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil”, *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45: 149-165.

TAROUCO, Gabriela S.; MADEIRA, Rafael M. (2013b), “Esquerda e direita no sistema partidário brasileiro: análise de conteúdo de documentos programáticos”, *Revista Debates*, v. 7, n. 2: 93-114.

TAROUCO, Gabriela S.; MADEIRA, Rafael M. (2015), “Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert Survey”, *Civitas*, v. 15, n. 1: 24-39.

TAROUCO, Gabriela S.; VIEIRA, Soraia M.; MADEIRA, Rafael M. (2015), “Mensuração de preferências políticas: análise de manifestos partidários”, *Revista Política Hoje*, v. 24, n. 2: 135-150.

TELLIER, Geneviève. (2006), “Public expenditures in Canadian provinces: an empirical study of politico-economic interactions”, *Public Choice*, v. 126, n. 3/4: 367-385.

VICENTE, Ernesto F. R.; NASCIMENTO, Leonardo S. N. (2012), “A efetividade dos ciclos políticos nos municípios brasileiros: um enfoque contábil”, *Revista de Contabilidade e Organizações*, v. 6, n. 14: 102-126.

WOOLDRIDGE, Jeffrey M. (2020), “*Introductory econometrics: a modern approach* (7a ed)”. Cengage Learnin.

Manual de Sobrevivência ao Distritão e à Cláusula de Desempenho: simulações sobre as propostas de reforma eleitoral debatidas em 2017

Felippe Vilaça Loureiro Santos Correio |

Resumo

O debate público sobre uma reforma eleitoral brasileira realizado em 2017 com o intuito de alterar as regras para os pleitos a partir de 2018 trouxe como proposição a adoção de um sistema distrital misto a médio prazo, com transição pelo sistema eleitoral majoritário com voto único intransferível, denominado Distritão, além de incorporação de cláusula de desempenho e proibição de formação de coligações partidárias. Nesse contexto, será promovida uma simulação sobre o cenário de transição, com base nos dados da eleição de 2014 para a Câmara dos Deputados, com foco no aprendizado sobre eventuais estratégias de sobrevivência dos Partidos Políticos em função dos resultados apresentados. Não obstante as limitações desse tipo de exercício, é importante captar as configurações de candidaturas possíveis com o intuito de viabilizar a reflexão sobre a manutenção da concorrência política de legendas programáticas, em consonância com os anseios de contornar a crise de representatividade da classe política brasileira.

Palavras-chave: Reforma eleitoral. Sistema majoritário. Distritão. Cláusula de desempenho.

Abstract

The public debate on a Brazilian electoral reform held in 2017 with the intention of changing the rules for the elections from 2018 brought as proposal the adoption of a mixed system in the medium term, with transition by the majority electoral system with single non-transferable vote, denominated *Distritão*, besides incorporation of performance clause and prohibition of formation of party coalitions. In this context, a simulation will be promoted on the transition scenario, based on the data of the 2014 election for the Chamber of Deputies, focusing on learning about possible survival strategies of Political Parties according to the results presented. Notwithstanding the limitations of this type of exercise, it is important to capture the configurations of possible applications in order to enable reflection on the maintenance of the political competition for programmatic parties, in line with the desire to circumvent the crisis of representativeness of the Brazilian political class.

Key-words: Electoral reform. Majority system. *Distritão*. Performance clause.

1. Introdução

A ampliação do debate sobre reforma eleitoral no Brasil, fomentada pelas crises políticas alavancadas pelas investigações sobre a corrupção sistêmica instalada em boa parte do sistema político do país, trouxe à agenda decisória do parlamento a proposta de adoção temporária de um sistema eleitoral majoritário para preenchimento das cadeiras da Câmara dos Deputados, considerando as Unidades da Federação como distritos eleitorais plurinominais, além de uma cláusula de desempenho mais significativa e fim das coligações partidárias. Um sistema distrital misto está proposto como definitivo, no entanto os reformistas advogam pela transição gradual pelo sistema citado, denominado Distritão.

A preocupação em torno da alteração no sistema de escolha dos representantes faz sentido diante de uma reconhecida crise de representatividade (BAQUERO; VASCONCELOS, 2013), diante da qual o eleitorado aparenta não reconhecer ou abonar as condutas de seus representantes, além do número expressivo de Partidos Políticos com assentos no parlamento e da elevada necessidade de financiamento das campanhas eleitorais no modelo proporcional vigente para concorrer a Deputado Federal. A existência de muitos partidos promove aumento dos custos de transação de cada aprovação legislativa, dificultando a governabilidade e exigindo esforços de negociação por cargos e espaço na agenda governamental do Poder Executivo (MIGUEL, ASSIS, 2016). Já o alto custo das campanhas, notadamente a influência do poder econômico no sucesso eleitoral (ARRUDA et alii, 2016), tem sido registrado como um dos estímulos à corrupção para abastecimento dos caixas dos Partidos Políticos (FLEISCHER; LÚCIO; REIS, 2008), com prognóstico agravado diante da proibição das doações partidárias por pessoas jurídicas.

Nesse contexto, é oportuno avaliar as medidas propostas para reforma eleitoral, principalmente sob a ótica da sobrevivência de Partidos Políticos em risco de extinção, sendo possível sugerir estratégias com base nessas novas regras do jogo. Apesar de não terem sido aprovadas em sua totalidade, as alterações indicadas trazem reflexões sobre como a atual Câmara dos Deputados busca enfrentar a crise política, sendo prudente compreender suas expectativas de mudança, em especial porque a adoção de novos sistemas eleitorais pode significar a retirada de importantes peças do jogo, sejam caciques ou representantes de minorias, deliberadamente ou não.

Este trabalho possui natureza exploratória e está apoiado em pesquisa qualitativa documental e em registros eleitorais, tendo também utilizado análise de dados quantitativos de maneira simplificada como forma de ilustrar o debate. Será iniciado com uma apresentação da reforma eleitoral debatida e parcialmente aprovada em 2017, abordando o sistema distrital misto e a transição via Distritão, com referência à cláusula de desempenho proposta para redução do número de Partidos Políticos. Logo após serão escolhidos dois Partidos Políticos como exemplo para avaliação de suas eventuais estratégias de sobrevivência face às proposições, com base em seus formatos de concorrência à Câmara dos Deputados no pleito de 2014. Por fim, serão tecidas conclusões sobre o exercício exposto, acreditando-se na influência das regras do jogo para orientação dos comportamentos dos atores políticos e na importância do debate político em torno da construção dessas regras.

2. Reforma Eleitoral Debatida em 2017

2.1 Voto distrital misto e Distritão

A adoção de um novo sistema eleitoral nas eleições para a Câmara dos Deputados faz parte do debate político brasileiro há algum tempo, tendo sido levantadas três propostas com maior apoio: sistema de maioria simples, conhecido como voto distrital; sistema distrital misto, mesclando distritos e proporcionalidade; e sistema de voto majoritário, o Distritão (NICOLAU, 2015).

A principal alternativa colocada em pauta para deliberação pelo Congresso Nacional em 2017 foi o sistema distrital misto a partir de 2022, com adoção temporária do Distritão em 2018 e 2020, conforme Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 77/2003, rejeitada na Câmara. Será utilizada como base para sua exposição o substitutivo adotado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em 15 de agosto de 2017 (BRASIL, 2017a). Houve manifestações públicas dos Presidentes da Câmara dos Deputados (XAVIER, 2017) e do Senado Federal (SANTI, 2017) a favor do sistema distrital misto, condicionando o Distritão a um marco temporal específico.

O modelo definitivo levaria os eleitores a registrar dois votos para Deputado Federal, um em candidato registrado em seu distrito eleitoral e outro em lista partidária preordenada. Cada distrito eleitoral elegeria um Deputado, estando disponíveis para distribuição entre os distritos até metade das cadeiras destinada à Unidade da Federação. As demais vagas seriam ocupadas pelo princípio da proporcionalidade, com base na votação em lista, sendo possível que um candidato figure simultaneamente nos dois pleitos.

Em tese, esse é um modelo com menor custo de campanha, pela redução do distrito eleitoral a uma base territorial específica em boa parte das vagas em disputa, em especial quando comparado com o atual distrito que se confunde com a própria Unidade da Federação. Também há argumentos a favor da aproximação do eleitorado com seu representante, dada a necessidade de correspondência do candidato eleito pela disputa majoritária com seu distrito eleitoral.

Como pontos desfavoráveis, é possível citar a tendência ao paroquialismo, tendo em vista o olhar do parlamentar ao seu distrito eleitoral, diante do qual é possível que grandes negociações sobre temas nacionais sejam pautadas por troca de benefícios em âmbito local. Haveria também uma tendência à subrepresentação de minorias, com as candidaturas em cada distrito convergindo às posições centrais. Além disso, há uma maior demanda por estrutura burocrática partidária ampliada, capaz de conduzir centenas de campanhas menores, ponto de atenção e adaptação dos Partidos Políticos brasileiros.

O caráter misto da proposição mantém parte das vagas em disputa sob a referência da Unidade da Federação como distrito eleitoral, viabilizando candidaturas e campanhas de expressão territorial maior. Essa medida pode contornar parte do paroquialismo e da subrepresentação de minorias, porém traz de volta, em parte, o peso do poder econômico de volta ao pleito pela amplitude das campanhas sobre essas vagas em disputa.

No entanto, o debate sobre a adoção do sistema eleitoral misto ficou ofuscado pela inserção, na PEC citada, do sistema eleitoral majoritário para escolha de Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador nas eleições de 2018 e 2020, utilizando o voto único intransferível. Esse modelo, conhecido como Distritão, mantém a

Unidade da Federação como distrito eleitoral com várias cadeiras em disputa, mas as entrega somente aos candidatos mais votados, sem qualquer cálculo proporcional.

Como ponto positivo, haveria uma certa facilidade de reconhecimento da regra do jogo pelos eleitores em comparação com o sistema atual, que de fato gera resultados pouco óbvios, com candidatos menos votados sendo alçados às cadeiras pela proporcionalidade de votos na legenda ou nas coligações. Além disso, haveria uma redução natural do número de partidos, pois cada legenda deveria possuir campeões de voto para alcançar as cadeiras, sendo pouco provável a manutenção de Partidos Políticos menores, ainda sem expressão. Também seria verificada a diminuição no número de candidatos inexpressivos, cujo lançamento tende a ocorrer somente para somar votos à coligação, pois a pulverização do voto de uma legenda em vários nomes poderia representar a perda de cadeiras em comparação com uma concentração em poucos candidatos.

No entanto, há uma série de fatores considerados negativos na adoção do sistema majoritável no modelo proposto. Em uma eleição na qual o poder econômico é avassalador, privilegiar os campeões de voto por Unidade da Federação implica em minimizar a representatividade das minorias e dos Partidos Políticos mais programáticos, com trabalhos cadenciados de disseminação de ideias, os quais alcançam representação mais facilmente pela proporcionalidade. Também é relevante a constatação de que a elite política tende a se beneficiar por esse sistema, tanto por dominar as estruturas partidárias existentes quanto por serem nomes já conhecidos pelo eleitorado.

No entanto, deve ser registrado o aumento nos incentivos para entrada de celebridades na disputa eleitoral em razão do distanciamento entre candidato e partido para fins de distribuição de cadeiras. Há inclusive a reflexão de que, até mesmo sob a ótica das elites políticas já estabelecidas, o Distritão não seria a melhor opção, pois sua sobrevivência estaria em risco com a ascensão e competição desses nomes conhecidos da sociedade (NICOLAU, 2017). Por essa interpretação, não haveria razão para a classe política abandonar o modelo atual para adotar regras não sustentadas pela opinião pública e nem garantidoras de sua perpetuação.

Nesse sentido, uma importante reflexão sobre a inclusão do Distritão no debate sobre a adoção do sistema distrital misto é a possibilidade de interpretar sua proposição como forma de retirar as atenções ao tema principal, buscando reprovação da opinião pública e dos tomadores de decisão sobre todo o processo, atuando como emenda “matadora” (SHEPSLE; BONCHEK, 1997). Nesse conceito, uma eventual proposição legislativa com tendência à aprovação, como pode ser o caso do sistema distrital misto, recebe uma emenda sem consenso ou debate público construído, sobre a qual haverá desgaste nas votações, como o Distritão, estrategicamente induzindo à reprovação da proposição como um todo.

Dessa forma, seria viável constatar que o Distritão pode ter entrado nas discussões como forma de retirar a possibilidade de adoção do sistema distrital misto em 2022 e assim manter o atual sistema sob domínio das elites políticas. Acrescente-se a essa ideia o fato de alguns veículos de comunicação terem exposto comparações louvando o atual sistema proporcional em comparação com o Distritão (GLOBO.COM, 2017), trabalhando a opinião pública pela eventual manutenção do sistema atual, esquivando-se de sua disseminada falência. Esse movimento de alinhamento entre campos político e midiático, com consequente agregação de poder econômico, não é trivial (MIGUEL, 2002) e deve ser considerado no contexto apresentado para robustecer o argumento de caracterização do Distritão como emenda “matadora” de uma reforma política mais significativa.

Haveria ainda a temerária possibilidade de aprovação do Distritão como medida transitória combinada com, na próxima legislatura, formada por parlamentares beneficiados pelo sistema, uma nova alteração constitucional trazendo seu caráter definitivo. Pelo exposto, são diversas as possibilidades de desvios e fisiologismos na adoção de sistemas eleitorais, razão pela qual suas nuances devem ser bem explicitadas para se tentar compreender os motivos e os possíveis ganhadores do jogo político.

No entanto, mesmo após sua rejeição no Plenário da Câmara, continua interessante dar andamento à análise em tela para gerar conhecimento sobre o tema. Entretanto, não se pode avançar sem antes trazer à tona uma interessante constatação de Marcio Carlomagno (2015): caso fosse utilizado em 2014, o Distritão somente reduziria de 28 para 26 o número de partidos representados, com troca de apenas 45 dos 513 parlamentares da Câmara dos Deputados. Ciente de que as regras do jogo foram outras, o autor contribui com esse exercício ao expor a tendência de que a estrutura atualmente posta pode trazer resultados semelhantes aos do Distritão.

Essa mesma constatação foi realizada por Márcio Rabat (2011) em relação à eleição de 2010 para Câmara dos Deputados avaliando somente o Estado de São Paulo. Das 70 cadeiras em disputa, somente 9 iriam para outros candidatos se o Distritão tivesse sido adotado à época. A conclusão é que os partidos já consolidados possuem um número elevado de candidatos competitivos, capazes de atrair votos individualmente. Há lacunas sem possibilidade de interpretação, sobre como se comportaria o eleitor cujo voto é atualmente dado na legenda, dada essa impossibilidade, mas de qualquer forma se mantém a reflexão sobre a perpetuação de lideranças políticas enraizadas.

Devem ser avaliados os demais pontos da reforma debatida para compreender se é sustentável a hipótese de que gerariam impactos significativos sobre o sistema eleitoral vigente.

2.2 Cláusula de desempenho e fim das coligações

O tema da cláusula de desempenho e do fim das coligações foi debatido pela PEC nº 282/2016 na Câmara dos Deputados, cuja aprovação originou a Emenda Constitucional nº 97/2017. Pela proposta aprovada, reformulada a partir do substitutivo adotado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em 23 de agosto de 2017 (BRASIL, 2017b), é inserido um requisito de acesso dos Partidos Políticos aos benefícios de fundos partidários e midiáticos e se extingue as coligações nas eleições proporcionais.

A cláusula de desempenho aprovada cria regras de acesso a recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e televisão, ou seja, retira recursos dos Partidos Políticos sem votação expressiva. Não se trata de cláusula de barreira, capaz de desconsiderar os votos recebidos pelas legendas que não alcançam os requisitos, pois os parlamentares eleitos continuariam com seus mandatos, somente seria penalizado o partido pelo não recebimento dos recursos.

Se a medida é capaz de incentivar a redução no número de partidos por reduzir o benefício recebido independentemente de representatividade no parlamento, também promove a sustentabilidade somente das legendas consolidadas, dificultando o ingresso de novas frentes programáticas à agenda política nacional. A incorporação de um novo partido somente se dará com elevado custo para seus membros, levando a uma busca por filiação prévia para custear o projeto, que somente tende a ser sustentável após ultrapassada a cláusula de desempenho.

Os requisitos de desempenho em termo inicial, para 2022, com ampliação gradual nos próximos pleitos eleitorais, são: obtenção, nas eleições para a Câmara dos Deputados, de no mínimo 1,5% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos 1/3 (9) das Unidades da Federação, com no mínimo 1% dos votos válidos em cada uma; ou eleição de pelo menos 9 Deputados Federais em pelo menos 1/3 (9) das Unidades da Federação.

Os requisitos de desempenho em termo final, para 2030, são: obtenção, nas eleições para a Câmara dos Deputados, de no mínimo 2,5% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos 1/3 (9) das Unidades da Federação, com no mínimo 1,5% dos votos válidos em cada uma; ou eleição de pelo menos 13 Deputados Federais em pelo menos 1/3 (9) das Unidades da Federação.

Além disso, a proposta inclui o fim das coligações nas eleições proporcionais, argumentado como necessário para reduzir o número de partidos, atualmente beneficiados pela obtenção de cadeiras mesmo sem atingimento do quociente eleitoral.

É importante salientar que houve propostas rejeitadas, algumas sintetizadas no substitutivo supracitado, com possibilidade de alteração das regras do jogo político eleitoral de maneira relevante. A primeira impedia a desfiliação partidária, sob perda do mandato, a menos que se trate de candidato eleito por Partido Político cujo desempenho não seja suficiente para receber os recursos públicos, situação na qual o eleito não perde o mandato e ainda pode se filiar a outra legenda.

Outra proposição rejeitada criava a federação partidária, uma união nacional de legendas menores, respaldada pela ideia de sobrevivência dos representantes das minorias, com ação conjunta ao longo de toda a legislatura. Pela proposta, os requisitos da cláusula de desempenho seriam avaliados sob a ótica da federação, e não de cada legenda, com distribuição proporcional dos recursos eventualmente obtidos. Não bem definida, a federação poderia funcionar como a própria coligação, em especial pela aceitação de emendas ao projeto permitindo a não replicação da federação partidária em Unidades da Federação, além da possibilidade de criação de subfederações respeitando a nacional.

Avançando sobre os impactos da medida proposta, na simulação efetuada por Carlomagno (op. cit., p. 5) sobre as eleições de 2014, com o fim das coligações nas eleições proporcionais haveria a redução de 28 para 22 partidos representados, com consolidação de três partidos gigantes (PMDB, PT e PSDB), quatro intermediários (PSB, PP, PSD e PR), redução da força de partidos médios (PDT e DEM) e diminuição da expressão dos partidos pequenos. A mudança alcançaria 147 cadeiras. É interessante a constatação de que, pela regra do quociente eleitoral do sistema proporcional vigente, em sete Unidades da Federação somente um partido teria atingido o quociente eleitoral, levando todas as cadeiras disponíveis.

Pelo exposto, o conjunto de alterações propostas poderia significar uma mudança no comportamento dos partidos e dos eleitores nas próximas eleições, e de fato tende a provocar uma mudança nos pleitos a partir de 2022 pela aprovação da cláusula de desempenho com o fim das coligações nas eleições proporcionais. Apesar das limitações já expostas, é interessante dar continuidade ao exercício para tentar identificar algumas possíveis estratégias de sobrevivência de Partidos Políticos nesse cenário.

3. Estratégia de Sobrevivência

A adoção do Distritão, mesmo que de forma temporária, combinada com a cláusula de desempenho e com o fim das coligações nas eleições proporcionais, tende a alterar a forma pela qual se organizam os Partidos Políticos, com influência no número de candidatos lançados e em seu relacionamento com o eleitorado.

Aparentemente o Distritão não traria significativas mudanças no espectro político atual, dada a existência de legendas consolidadas com lideranças políticas fortes, capazes de alcançar votações expressivas. Haveria pouca redução no número de partidos e a campanha personalística, se antes permitia exceções programáticas, se tornaria praticamente a única opção viável aos candidatos.

A pulverização de candidatos, no entanto, se torna prejudicial no sistema transitório. Enquanto no modelo proporcional é factível ampliar sua lista de candidatos em busca de votos para a legenda, beneficiando os mais bem votados, no Distritão essa estratégia tende ao fracasso, por desconcentrar e desperdiçar votos. Campanhas mais programáticas, com muitos representantes disseminando suas ideias e acreditando no benefício da transferência dos votos ao topo da lista, de fato passam a ser substituídas por campanhas típicas dos campeões de voto, sendo mais rentável manter um candidato alcançando um cadeira do que vários candidatos pulverizando votos.

Além disso, a incorporação da cláusula de desempenho e do fim das coligações nesse cenário também traz reflexões relevantes, devendo ser avaliada de forma especial pela sua aprovação para o pleito de 2022. A inclusão dessa restrição de acesso ao recursos públicos certamente traz dificuldades aos partidos em consolidação, especialmente aqueles sem apoio político de grandes corporações, sem significativa injeção de recursos por doações e dependentes de arrecação de verbas de seus filiados. Se apresentará como fundamental, para sobrevivência dessas legendas, uma aproximação de seus eleitores não somente durante o período eleitoral, mas também cotidianamente, ofertando informações e serviços para incentivar o custeio de suas atividades e da necessária burocracia partidária.

A inovação da federação partidária inserida no substitutivo da PEC nº 282/2016 também será apreciada como forma de enriquecer o exercício, apesar de não ter sido aprovada, pois tenderia a limitar os efeitos da cláusula de desempenho e do fim das coligações ao mesmo tempo em que diminuiria a relevância individual das legendas e induziria à formação de novos partidos constituídos pelos aglutinados. Apesar de aparentemente promover a sobrevida de legendas menores, o movimento de incorporação pode resultar em uma competição interna por espaço em cada federação, com consequente fagocitose, dissolução dos partidos menores pelos vencedores do jogo.

Nesse cenário, é possível realizar o exercício de comparar a votação obtida por um Partido Político nas eleições de 2014 para a Câmara dos Deputados com a quantidade de candidatos apresentados, avaliando quais seriam as estratégias possíveis de sua sobrevivência.

3.1 Manual de sobrevivência: o caso Psol

A escolha do Partido Socialismo e Liberdade – Psol como caso de estudo se deu pela registrada tentativa desse Partido Político em frear os avanços recentes das PEC 77/2003 (BRASIL, 2017a) e 282/2016 (BRASIL, 2017b), inclusive com veiculação na grande mídia (CALGARO, 2017). Assim, é possível acreditar que a legenda prevê um cenário desfavorável com a adoção das reformas propostas, razão pela qual o estudo de sua situação eleitoral se mostra desafiador.

É interessante registrar que o exercício proposto por Carlomagno (op. cit., loc. cit.) indicou que a adoção do Distritão em 2014 teria dado uma cadeira a mais ao Psol, mesmo ganho caso se extinguissem as coligações no sistema proporcional daquela disputa. No entanto, as implicações da incorporação do conjunto atual de propostas, especialmente da cláusula de desempenho, aparenta indicar um caminho tortuoso ao partido.

De forma a iniciar a exposição, será feita uma apresentação de dados sobre o pleito de 2014 para a Câmara dos Deputados e o desempenho do Psol de acordo com as regras vigentes à época:

Tabela 1 – Relação entre candidatos, votos e cadeiras do Psol com base nas eleições de 2014 para a Câmara dos Deputados

UF	Candidatos	Votos válidos	Eleitos	Quociente	Votação do último eleito
AC	3	637	-	49.900	17.903
AL	5	11.681	-	153.843	53.284
AM	8	5.560	-	207.301	71.878
AP	9	7.909	-	48.260	10.007
BA	31	53.225	-	170.424	39.904
CE	14	36.747	-	198.501	80.578
DF	13	19.853	-	181.758	32.843
ES	5	10.889	-	179.447	45.525
GO	5	5.847	-	178.398	77.925
MA	5	7.501	-	173.916	50.658
MG	14	56.280	-	191.227	45.381
MS	4	5.844	-	159.612	54.813
MT	6	88.500	-	181.826	62.923
PA	20	222.900	1	220.944	63.671
PB	8	60.910	-	161.402	63.433
PE	8	17.987	-	179.329	28.585
PI	4	4.431	-	173.343	80.839
PR	15	27.320	-	188.841	59.974
RJ	42	531.415	3	166.814	26.526

RN	8	12.321	-	197.609	64.445
RO	4	6.830	-	99.809	24.146
RR	1	498	-	29.762	6.733
RS	33	72.383	-	191.679	60.523
SC	7	38.271	-	211.033	52.757
SE	8	8.145	-	131.603	52.959
SP	88	429.816	1	303.803	22.097
TO	5	1.770	-	91.653	41.802
Total	373	1.745.470	5	-	-

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.

Um ponto importante extraído dos dados apresentados é a constatação da independência do Psol em relação às coligações ou formação de coligações inexpressivas. Em várias Unidades da Federação, a votação na legenda do Psol resultou em número superior à quantidade de votos dos últimos eleitos pela regra proporcional, no entanto ainda assim não foram sido destinadas cadeiras ao partido. Assim, somente houve obtenção de cadeiras quando a votação na legenda ultrapassou o quociente eleitoral. Esse fato auxilia a caracterizar as estratégias adotadas pelo partido e seus desafios na adaptação às reformas eleitoral em curso.

Feita a exposição ilustrativa, é possível entrar na avaliação de um cenário hipotético de eleições para a Câmara dos Deputados com a adoção do Distritão e das demais regras propostas. É sempre importante frisar que esse exercício é meramente lúdico, em função do fato de serem as regras do jogo fatores primordiais na produção do resultado das decisões individuais de voto e das estratégias de campanha eleitoral. Apesar da limitação inerente ao estudo, sua realização serve como motivo para qualificar os debates e iniciar reflexões sobre o tema, cuja complexidade não se pode negar.

Assim, para cada Unidade da Federação há a relação dos votos válidos do Psol na eleição para a Câmara dos Deputados em 2014, com seu percentual em relação ao distrito, além de indicação da votação do último eleito caso o Distritão fosse a regra. Para promover o exercício houve utilização dos dados de estudo do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (2017) com simulação de adoção do Distritão em 2014, especialmente para obter uma estimativa de votação do último eleito naquele pleito considerando o voto majoritário.

Complementando o exercício, foi avaliada a quantidade de potenciais cadeiras para o partido, considerando viabilidade de disputa eleitoral com chances de vitória naquela Unidade da Federação e a redistribuição dos votos recebidos a um número mínimo de candidatos. Uma cadeira foi considerada potencial quando os votos válidos da legenda se igualaram ou se aproximaram, com possibilidade de alcance, ao quantitativo de votos recebidos pelo candidato eleito naquela posição. Foi utilizada nessa simulação uma certa dose de otimismo, refletindo os esforços do Partido na busca por sua perpetuação. Além disso, há a exposição do cumprimento das cláusulas de desempenho propostas para 2022 e para 2030.

Nesse sentido, o exercício proposto para o Psol se apresenta da seguinte forma:

Tabela 2 – Simulação de redistribuição de cadeiras com menos candidatos e de cumprimento da cláusula de desempenho pelo Psol com base nas eleições de 2014 para a Câmara dos Deputados

UF	Votos válidos em 2014	Votação do último eleito em simulação do Distrito 2014	Potenciais cadeiras	Cumpra a cláusula de desempenho 2022?	Cumpra a cláusula de desempenho 2030?
AC	637 (0,16%)	17.903	-	1,5% do total de votos válidos: OK 1% dos votos em pelo menos 9 UF: OK (AP, DE, MT, PA, PB, RJ, RS, SC, SP) Eleito 9 Deputados Federais em 9 UF: Não (somente 8 UF)	2,5% do total de votos válidos: Não 1,5% dos votos em pelo menos 9 UF: Não AP, MT, PA, PB, RJ, SP Eleito 13 Deputados Federais em 9 UF: Não (somente 8 UF)
AL	11.681 (0,84%)	64.435	-		
AM	5.560 (0,34%)	71.878	-		
AP	7.909 (2,05%)	12.485	-		
BA	53.225 (0,8%)	66.215	1		
CE	36.747 (0,84%)	80.578	-		
DF	19.853 (1,37%)	71.381	-		
ES	10.889 (0,61%)	50.928	-		
GO	5.847 (0,19%)	78.387	-		
MA	7.501 (0,24%)	56.983	-		
MG	56.280 (0,56%)	61.622	1		
MS	5.844 (0,46%)	56.441	-		
MT	88.500 (6,08%)	64.691	1		
PA	222.900 (5,93%)	76.148	3		
PB	60.910 (3,14%)	63.433	1		
PE	17.987 (0,4%)	73.967	-		
PI	4.431 (0,26%)	82.549	-		
PR	27.320 (0,48%)	75.519	-		
RJ	531.415 (6,93%)	37.814	10		
RN	12.321 (0,78%)	64.445	-		
RO	6.830 (0,86%)	25.204	-		
RR	498 (0,21%)	7.481	-		
RS	72.383 (1,22%)	90.917	1		
SC	38.271 (1,13%)	87.954	-		
SE	8.145 (0,77%)	52.959	-		
SP	429.816 (2,02%)	77.963	5		
TO	1.770 (0,25%)	42.935	-		
Total	1.745.470 (1,79%)	-	23		

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral e Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar.

É possível tecer algumas conclusões sobre a estratégia de sobrevivência do Psol caso haja adoção das reformas eleitorais debatidas. Em suma, é necessário: (1) reduzir o número de candidatos por Unidade da Federação para concentrar votos em candidatos viáveis; (2) garantir a votação suficiente para eleição de pelo menos um candidato nas oito Unidades da Federação com elevado potencial de sucesso; (3) escolher de uma a três Unidades da Federação com desempenho intermediário para investimento maciço e alcançar pelo menos uma cadeira para cumprir com a cláusula restritiva de nove Unidades da Federação; (4) ampliar o número de candidatos nas Unidades da Federação com baixo desempenho para disseminação programática; e (5) compreender o desafio de alcance de percentual de votos válidos nacionalmente e da alta distribuição por distrito para 2030, com progressão pleito a pleito.

Em função do caráter majoritário das regras eleitorais propostas, é mais prudente reduzir o número de candidatos da legenda com o intuito de concentrar os votos de seu eleitorado quando há chance de alcançar o sucesso. A alternativa de lançar número alto de candidatos certamente pulverizará as decisões dos eleitores, promovendo resultado contraproducente.

É evidente a compreensão de que as relações de reconhecimento dos eleitores com seus candidatos não são triviais, não havendo garantia de transferência de votos a outros candidatos da mesma legenda. No entanto, a sobrevivência da legenda pode necessitar essa manobra, a qual deverá ser transparente e disseminada aos simpatizantes, com o mote de viabilizar um voto útil e estratégico.

A cláusula de desempenho torna fundamental a concentração de esforços e recursos nas campanhas em poucas Unidades da Federação, notadamente, no caso em tela, nas oito com possibilidades reais de obtenção e em uma a três de média expressão. Esse é um dos pontos fundamentais sobre a persistência do partido, com índice de dificuldade elevado. Uma estratégia de pulverização de candidatos para expor as ideias da legenda se torna ainda mais arriscada quando o resultado de um campeão de voto em cada distrito se torna imprescindível para obtenção de recursos essenciais na condução das atividades do partido.

Assim, nas Unidades da Federação com chances mínimas de sucesso no pleito o lançamento de número elevado de candidatos é importante para testar a receptividade das candidaturas e manter a exposição de programa partidário, visando o enraizamento de uma base eleitoral a ser acionada quando houver média votação da legenda no distrito, além do alcance dos percentuais nacionais de votos válidos previstos na cláusula de desempenho. Nesse sentido, a estratégia em cada distrito se inicia com a utilização de muitos candidatos em teste, preferencialmente com recursos próprios ou limitados, e culmina na redução da lista partidária em momento decisivo, com concentração dos escassos montantes destinados a financiar a corrida eleitoral.

Por fim, cabe a reflexão sobre compreensão de que deve haver pela burocracia partidária uma internalização das novas regras e do objetivo de sobrevivência, a qual será responsável por disseminar a mudança de estratégia de atuação a seus filiados e, principalmente, ao eleitorado. Por exemplo, em Unidades da Federação com votação já expressiva, a legenda deve concentrar esforços em poucas candidaturas, preferencialmente tradicionais, reduzindo as chances de entrada de novos líderes com viés renovador. Será importante esclarecer ao eleitorado da legenda a importância dessa estratégia, de caráter aparentemente elitista e conservadora, sem a qual há riscos de desperdício de votos.

Além disso, pela configuração das regras expostas, abre-se a possibilidade de incorporação de celebridades e caciques políticos de outros partidos na legenda como forma de viabilizar o alcance do resultado favorável no pleito. Não foi inserida inicialmente essa opção como estratégia viável, no entanto, seja por interesse de celebridade em ser expoente em uma

legenda ou seja por troca de favores de político tradicional em dominar uma estrutura partidária diferente, não se deve negligenciar essa possibilidade.

Esse aluguel de legenda, talvez questionável em termos de respeito ao programa partidário caso não haja convergência entre ideais dos candidatos de renome, certamente se abre como uma possível oportunidade de manter o acesso do partido aos recursos públicos, viabilizando sua melhor performance em pleitos posteriores. No entanto, deve ser registrado o risco dessa concorrência com nomes conhecidos pela sociedade levarem à dissolução das elites políticas da legenda, cuja estratégia de cooptação de potenciais campeões de voto pode levar a uma dependência dos candidatos de renome, até mesmo a entrega da estrutura partidária a esses novos atores.

Por fim, deve ser registrada a ideia de formação de federação partidária como forma de viabilizar a atuação conjunta da legenda com outros partidos. É explícito o problema do alinhamento programático na constituição da federação, o qual pode ser escanteado pela necessidade de sobrevivência imediata da legenda. Essa desconstituição de ideal partidário sofre os mesmos riscos de afastamento de eleitorado fiel de uma incorporação de celebridades ou expoentes políticos de outras correntes e deve ser refletida seriamente, razão pela qual não foi considerada como opção primária.

A formação de uma federação partidária com convergência ideológica e programática se apresenta como opção mais favorável, no entanto também não foi listada como estratégia básica pelos riscos de disputa pelo encabeçamento do grupo e de dissolução da legenda em prol da formação de outro partido em conjunto com os demais membros da federação. De certa forma, essa opção poderia implicar não na sobrevivência do partido, mas em sua transformação, tendo sido descartada sob a ótica da sua tentativa de conservação e autopreservação nos moldes atuais.

3.2 Manual de sobrevivência: o caso DEM

Um contraponto importante na avaliação de estratégias de sobrevivência dos Partidos Políticos às novas regras eleitorais em debate surge na apreciação do cenário vivenciado pelo Democratas – DEM. Sua escolha foi pautada diante da constatação, em estudo de Carlomagno (op. cit., loc. Cit.) com simulação baseada nos resultados eleitorais de 2014, de que o fim das coligações representaria a diminuição expressiva do número de cadeiras obtidas no parlamento pela legenda.

Além disso, a soma das reflexões sobre Psol e DEM tende a elucidar diferentes estratégias e comportamentos, tendo em vista posicionamentos políticos em espectros opostos e seu histórico divergente: esquerda vs. direita; oposição vs. governo; baixa representatividade na Câmara dos Deputados, com 5 parlamentares, vs. média representatividade, com 21 Deputados Federais; e agremiação nova, fundada em 2004, vs. legenda tradicional, com origem no Partido da Frente Liberal – PFL, criado em 1985.

Nesse sentido, é possível passar à exposição do resultado eleitoral obtido pelo DEM no pleito de 2014 para a Câmara dos Deputados e em seguida iniciar o exercício de simulação dos possíveis impactos das regras eleitorais em debate nas estratégias de atuação da legenda na próxima campanha. Novamente deve ser registrada a limitação desse tipo de estudo, dada a ciência de que o comportamento de todas as legendas e do eleitorado certamente tende a se adaptar ao eventual regramento aprovado, reduzindo as expectativas de previsão desse tipo de trabalho. Assim, é aproveitável o caráter hipotético e simulatório do exercício, diante do qual pode ser possível retirar reflexões e lições a serem debatidas e internalizadas.

Nesse sentido, apresenta-se abaixo o desempenho do DEM nas eleições de 2014 para Câmara dos Deputados:

Tabela 3 – Relação entre candidatos, votos e cadeiras do DEM com base nas eleições de 2014 para a Câmara dos Deputados

UF	Candidatos	Votos válidos	Eleitos	Quociente	Votação do último eleito
AC	8	23.727	-	49.900	17.903
AL	4	10.199	-	153.843	53.284
AM	1	107.209	1	207.301	71.878
AP	3	6.733	-	48.260	10.007
BA	19	626.590	4	170.424	39.904
CE	6	290.261	1	198.501	80.578
DF	1	156.655	1	181.758	32.843
ES	12	158.227	-	179.447	45.525
GO	4	28.889	-	178.398	77.925
MA	1	7.575	-	173.916	50.658
MG	13	513.661	2	191.227	45.381
MS	4	68.500	1	159.612	54.813
MT	1	3.071	-	181.826	62.923
PA	9	235.185	1	220.944	63.671
PB	2	107.618	1	161.402	63.433

PE	1	92.547	1	179.329	28.585
PI	3	1.898	-	173.343	80.839
PR	4	106.606	-	188.841	59.974
RJ	18	109.306	1	166.814	26.526
RN	1	120.540	1	197.609	64.445
RO	2	10.489	-	99.809	24.146
RR	1	596	-	29.762	6.733
RS	3	154.082	1	191.679	60.523
SC	3	125.568	-	211.033	52.757
SE	2	55.715	-	131.603	52.959
SP	11	882.582	4	303.803	22.097
TO	2	81.458	1	91.653	41.802
Total	139	4.085.487	21	-	-

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.

Pelos dados apresentados de fato o DEM utiliza com sucesso a estratégia de formação de coligações, tendo em diversas Unidades da Federação obtido cadeiras sem a obtenção de quociente eleitoral com sua própria votação. No entanto, ainda são verificados diversos distritos nos quais a votação da legenda foi capaz de produzir o quociente eleitoral de forma autônoma, representando a incidência de campeões de voto, em especial pela característica de baixo número de candidatos lançados, a ser melhor explorada na continuidade do estudo.

Avançando, será realizada a avaliação do cenário hipotético de eleições para a Câmara dos Deputados com a adoção do Distritão e das demais regras propostas, nos mesmos moldes anteriormente expostos para o caso Psol. Assim, para cada Unidade da Federação haverá a exposição do número de votos válidos do DEM na eleição para a Câmara dos Deputados em 2014, com seu percentual em relação ao distrito, além de indicação da votação do último eleito caso o Distritão fosse a regra. Com base nisso, foi avaliada a quantidade de potenciais cadeiras para o partido, com registro da exposição do eventual cumprimento das cláusulas de desempenho propostas para 2022 e para 2030.

Nesse sentido, o exercício proposto para o DEM se apresenta da seguinte forma:

Tabela 4 – Simulação de redistribuição de cadeiras com menos candidatos e de cumprimento da cláusula de desempenho pelo DEM com base nas eleições de 2014 para a Câmara dos Deputados

UF	Votos válidos em 2014	Votação do último eleito em simulação do Distrito 2014	Potenciais cadeiras	Cumpra a cláusula de desempenho 2022?	Cumpra a cláusula de desempenho 2030?
AC	23.727 (5,94%)	17.903	1	1,5% do total de votos válidos: OK	2,5% do total de votos válidos: Ok
AL	10.199 (0,74%)	64.435	-		
AM	107.209 (6,46%)	71.878	1		
AP	6.733 (1,74%)	12.485	-		
BA	626.590 (9,43%)	66.215	8		
CE	290.261 (6,65%)	80.578	3		
DF	156.655 (10,77%)	71.381	2		
ES	158.227 (8,82%)	50.928	-		
GO	28.889 (0,95%)	78.387	-		
MA	7.575 (0,24%)	56.983	-		
MG	513.661 (5,07%)	61.622	7		
MS	68.500 (5,36%)	56.441	1		
MT	3.071 (0,21%)	64.691	-		
PA	235.185 (6,26%)	76.148	3		
PB	107.618 (5,56%)	63.433	1		
PE	92.547 (2,06%)	73.967	1		
PI	1.898 (0,11%)	82.549	-		
PR	106.606 (1,88%)	75.519	1		
RJ	109.306 (1,42%)	37.814	3		
RN	120.540 (7,62%)	64.445	2		
RO	10.489 (1,31%)	25.204	-		
RR	596 (0,25%)	7.481	-		
RS	154.082 (2,59%)	90.917	1		
SC	125.568 (3,72%)	87.954	1		
SE	55.715 (5,29%)	52.959	1		
SP	882.582 (4,15%)	77.963	11		
TO	81.458 (11,11%)	42.935	2		
Total	4.085.487 (4,2%)	-	50	1% dos votos em pelo menos 9 UF: OK	1,5% dos votos em pelo menos 9 UF: OK
				Eleito 9 Deputados Federais em 9 UF: OK	Eleito 13 Deputados Federais em 9 UF: OK

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral e Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar.

A estratégia de sobrevivência do DEM com adoção das reformas eleitorais em debate é mais simplificada em relação à do Psol, especialmente por possuir a legenda expressão eleitoral suficiente para mitigar os riscos de afetação da cláusula de desempenho. No cenário simulado, o aventado risco de perda de cadeiras pela proibição de coligações pode ser contornado com adoção de outra configuração de candidaturas.

A estratégia sugerida considera as seguintes sugestões: (1) reduzir o número de candidatos por Unidade da Federação para concentrar votos em candidatos viáveis; (2) manter as campanhas de candidatos considerados campeões de voto; (3) lançamento de novas candidaturas com apoio dos candidatos mais bem votados em busca de uma transferência de votos; e (4) ampliar o número de candidatos nas Unidades da Federação com baixo desempenho para disseminação programática.

Como já explicitado no caso Psol, o caráter majoritário das regras eleitorais propostas induz a redução no número de candidatos da legenda, indicando a concentração de votos. Essa tática foi utilizada pelo DEM em alguma medida, como pode ser verificado na comparação entre os dois partidos em termos de eficácia de candidaturas:

Tabela 5 – Comparação de eficácia de candidaturas de Psol e DEM nas eleições de 2014 para a Câmara dos Deputados

UF	Candidatos Psol	Eleitos Psol	Candidatos DEM	Eleitos DEM
AC	3	-	8	-
AL	5	-	4	-
AM	8	-	1	1 (100%)
AP	9	-	3	-
BA	31	-	19	4 (21,05%)
CE	14	-	6	1 (16,67%)
DF	13	-	1	1 (100%)
ES	5	-	12	-
GO	5	-	4	-
MA	5	-	1	-
MG	14	-	13	2 (15,38%)
MS	4	-	4	1 (25%)
MT	6	-	1	-

PA	20	1 (5%)	9	1 (11,11%)
PB	8	-	2	1 (50%)
PE	8	-	1	1 (100%)
PI	4	-	3	-
PR	15	-	4	-
RJ	42	3 (7,14%)	18	1 (5,56%)
RN	8	-	1	1 (100%)
RO	4	-	2	-
RR	1	-	1	-
RS	33	-	3	1 (33,33%)
SC	7	-	3	-
SE	8	-	2	-
SP	88	1 (1,14%)	11	4 (36,36%)
TO	5	-	2	1 (50%)
Total	373	5 (1,34%)	139	21 (15,11%)

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.

Enquanto o Psol lançou 373 candidatos e elegeu somente 5, representando 1,34% de sucesso, as 139 candidaturas do DEM renderam 21 cadeiras, 15,11%. A concentração de candidatos com elevada votação é uma tática relevante no cenário eleitoral proposto, com otimização de recursos de campanha, tendo o DEM uma facilidade nessa assimilação das novas regras por ter composto campanhas semelhantes nas eleições de 2014.

Na simulação, a manutenção de candidatos campeões de voto se torna uma premissa para manutenção do sucesso nas urnas, assim como a formação de herdeiros eleitorais, em especial quando um candidato possui capital político para migrar de pleitos certos, como Deputado Eleitoral campeão de voto com possibilidade de reeleição, a candidaturas com outro objetivo, como Governo de Unidade da Federação, Senado Federal ou Presidência da República. O risco de abandonar uma candidatura a Deputado Federal com elevadas chances de sucesso passa a ser elevado, refletindo não somente na carreira pessoal do político mas também no desempenho da legenda, nesse último caso mensurada para efeito de distribuição de recursos.

No entanto, como o desenvolvimento de capital político torna fundamental a tentativa de galgar postos diferenciados no ambiente político, não deve o partido limitar seus campeões de voto a permanecerem em suas mesmas cadeiras.

Nesses casos, a formação de candidatos herdeiros é uma tática importante, não devendo a legenda desperdiçar o potencial de votos daquela Unidade da Federação.

Outro ponto fundamental é o lançamento de candidaturas parceiras nos distritos com campeões de voto com votações expressivas, buscando a transferência de parte desses votos a outros candidatos. Uma alta concentração de votos em um único candidato também é considerada uma estratégia equivocada no cenário exposto, pois há o desperdício de votos nesse acúmulo desnecessário. Deve haver, portanto, uma tentativa de transferir parte desses votos a outros candidatos, de forma gradual e programada, com transparência a seus eleitores.

Trata-se de complexa manobra, cuja dosagem pode significar em última instância uma transferência total dos votos de um candidato a outro, sem efetividade. Esse receio certamente será identificado pelos campeões de voto, os quais devem compreender a nova dinâmica eleitoral e auxiliar na definição das formas de repasse desses votos excedentes aos escolhidos pela burocracia partidária.

Por fim, como também sugerido no caso Psol, nos distritos com pequenas chances de sucesso é relevante lançar uma quantidade maior de candidatos, testando a receptividade das candidaturas e utilizando a campanha eleitoral para expor o programa partidário. Não há para o DEM uma necessidade de alcance dos percentuais nacionais de votos válidos previstos na cláusula de desempenho, ponto superado. No entanto, acredita-se que o teste de candidaturas nas Unidades da Federação com menor sucesso eleitoral pode ser relevante para a construção de bases eleitorais de médio e longo prazo, em especial para servir de preparação diante da assimilação das regras do voto distrital misto, nos termos propostos.

Continua relevante a constatação sobre a possibilidade de incorporação de celebridades e caciques políticos na legenda como forma de viabilizar o alcance do resultado favorável no pleito. No entanto, pela diferença de expressão do DEM em relação ao Psol, não se sugere qualquer forma de aluguel da legenda nesse sentido, pois, ultrapassada a necessidade primária de sobrevivência da legenda, acredita-se na estratégia definitiva de enraizamento de seus ideais e de cumprimento de seu programa partidário como forma de consolidar o Partido Político e suas bases eleitorais. Assim, fica reduzido o risco de captura da estrutura partidária por novos atores, assim como é possível se esquivar das críticas de cooptação de candidatos sem convergência ideológica com a legenda.

Da mesma forma, não se apresenta como viável a tática de formação de federação partidária pelo fato de a legenda ter apresentado sustentabilidade diante da cláusula de desempenho, a menos que haja uma deliberação sobre a incorporação de partidos menores em sua estrutura. Com isso, seja na federação capitaneada pelo DEM ou seja na formação de nova legenda com base nessa federação temporária, somente se apresenta como interessante a entrada do partido nessa configuração caso seja sua intenção dar sobrevida a alguma legenda, preferencialmente visando sua assimilação futura. Nesse sentido, e também considerando os riscos de desalinhamento programático e ideológico, a formação de federação não é uma estratégia inicialmente convidativa.

É interessante constatar pelos casos apresentados que há similaridades importantes nas estratégias sugeridas, não obstante a diferença entre posicionamento político e histórico de desenvolvimento das legendas observadas. Ocorre que a mudança nas regras eleitorais tende a provocar alteração no comportamento dos Partidos Políticos e do eleitorado de forma significativa, não podendo nem mesmo as legendas consolidadas negligenciar os novos cenários e suas potencialidades sob pena de verem frustradas suas expectativas nas urnas. Enquanto a produção de resultados depender da interação entre os indivíduos e as instituições, regras do jogo, reflexões dessa espécie continuam relevantes para o debate político.

4. Conclusões

As propostas de reforma eleitoral em debate durante o ano de 2017, consignando um sistema distrital misto a médio prazo com adoção do Distritão como transição, eliminando as coligações em eleições proporcionais e introduzindo uma cláusula de desempenho, devem ser analisadas pela ótica ceticista, com o intuito de captar a intencionalidade da elite política, se tendente a corresponder aos enseios por solucionar a crise de representatividade política brasileira ou a manter a clássica postura de perpetuação do sistema político vigente. Tendo em vista a perpetuação desse debate diante da continuidade da crise política vivenciada pelo Brasil, é oportuna a intensificação dos estudos sobre as potencialidades das reformas eleitorais, mesmo não podendo ser consideradas as únicas soluções possíveis para a ampliação da representatividade e da participação dos cidadãos nos processos políticos.

De qualquer forma, os exercícios de simulação de regras eleitorais, como o apresentado com base nas regras propostas em 2017, continuam relevantes para compreender não somente as estratégias de sobrevivência dos Partidos Políticos, mas como suas configurações de candidaturas atuais refletem suas aspirações. Além disso, contribuem para a captação dos anseios das lideranças políticas condutoras do processo de reforma das regras eleitorais.

Avaliando o cenário de regras eleitorais propostas pelas PEC nº 77/2003 e 282/2016 em simulação com base nos resultados da eleição de 2014 para a Câmara dos Deputados, verifica-se uma significativa alteração nas possibilidades de sobrevivência política de algumas legendas, como o caso do Psol. Menos pelo Distritão e mais pela cláusula de desempenho, o sistema transitório abordado na simulação seria capaz de aniquilar partidos que não se adaptassem e adotassem estratégias de campanha diferentes. Até mesmo partidos mais tradicionais, com obtenção média de cadeiras no sistema atual, vide o caso do DEM, seriam compelidos a refletir sobre seus formatos de lançamento de candidaturas, reforçando o maior controle da burocracia partidária sobre a formação da lista prévia.

Assim, diante da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 97/2017 com a adoção da cláusula de desempenho e o fim das coligações nas eleições proporcionais, mesmo com alterações relevantes em relação à proposta inserida na pauta, vários dos ensinamentos expostos neste trabalho podem ser aproveitados para compreender as eventuais estratégias eleitorais a serem utilizadas pelas legendas no pleito de 2022.

Em relação ao Distritão, de fato transparece uma intencionalidade da classe política protagonista do processo de reforma eleitoral: sua inclusão no debate político se mostrou como uma estratégia de esquiva sobre a apreciação do voto distrital misto. Atuando como emenda “matadora”, a proposta de efetivar uma transição de sistemas entre o atual e o distrital misto com o Distritão foi suficiente para encerrar as discussões com rejeição de todo o conjunto e apoio da mídia. Essa constatação robustece a reflexão sobre a necessidade de avaliar as proposições de alteração das regras eleitorais com um certo ceticismo, pois uma dose de cientificidade na análise é suficiente para captar algumas manobras interessantes do complexo jogo político.

Em suma, espera-se com o exercício proposto ampliar a reflexão sobre a importância das instituições formais e informais sobre a realidade política, notadamente a influência das regras eleitorais na composição das possibilidades de representação, e dos processos políticos de construção dessas regras do jogo. Assim, mesmo considerando as limitações desse tipo de trabalho simulatório, acredita-se que a adoção de diferentes regras eleitorais – independentemente de quais ou a favor de quem, se não suficiente para solucionar as crises políticas e de representatividade vivenciadas pelo cenário brasileiro, certamente tende a provocar alterações nas identidades partidárias e, de algum modo, mobilizar a opinião pública em torno da revitalização do debate eleitoral, ponto essencial para retomar a credibilidade do sistema político brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUDA et ali. (2016), “O preço do poder: financiamento de campanha e voto no Brasil (2014)”. *Revista Política Hoje*. Recife: UFPE, vol. 25, n. 2: p. 107-132.

BAQUERO, M.; VASCONCELOS, C. (2013), *Crise de representação política, o surgimento da antipolítica e os movimentos apartidarismo no Brasil*, in V Congresso da Compolítica, Curitiba/PR. Disponível em <<http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2013/05/GT06-Cultura-politica-comportamento-e-opinio-publica-MarcelloBaquero.pdf>>. Acesso em 2 set. 2017.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. (2017), *Tramitação da PEC nº 77/2003*. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=117975>>. Acesso em 26 ago. 2017.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. (2017), *Tramitação da PEC nº 282/2016*. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2118401>>. Acesso em 26 ago. 2017.

CALGARO, F. (2017), “Comissão da Câmara aprova cláusula de barreira para partidos e fim das coligações”. Rio de Janeiro, *Portal de Notícias da Globo – G1*, 23 ago. 2017. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/comissao-da-camara-aprova-clausula-de-barreira-para-partidos-e-fim-das-coligacoes.ghtml>>. Acesso em 26 ago. 2017.

CARLOMAGNO, M. C. (2015), “Cenários para a Reforma Política: Simulações a partir do “Distritão” e do fim das coligações nas eleições proporcionais”. *Newsletter - Observatório de elites políticas e sociais do Brasil*, vol. 2, n. 6: p. 1-23.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. (2017), *Reforma política: como seria a Câmara, sob o “distritão” e sem coligação*. 23 p. Disponível em <<http://www.diap.org.br/images/stories/Como%20seria%20a%20Camara%20com%20o%20distritao.pdf>>. Acesso em 2 set. 2017.

FLEISCHER, D; LÚCIO, M.; REIS, M. (2008), “Reforma política, instituições eleitorais e capital social”. *Revista Jurídica da Presidência*. Brasília: Centro de Estudos Jurídicos da Presidência, vol. 10, n. 90, ed. esp.: p. 1-37.

GLOBO.COM. (2017), “Entenda o que é o ‘distritão’”. Rio de Janeiro, *Portal de Notícias da Globo – G1*, 10 ago. 2017. Disponível em <http://g1.globo.com/politica/noticia/entenda-o-que-e-o-distritao.ghtml>. Acesso em 26 ago. 2017.

MIGUEL, Luis Felipe. (2002), “Os meios de comunicação e a prática política”. *Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, n. 55-56: p. 155-184.

MIGUEL, L. F.; ASSIS, P. P. (2016), “Coligações eleitorais e fragmentação das bancadas parlamentares no Brasil: simulações a partir das eleições de 2014”. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 24, n. 60: p. 29-46.

NICOLAU, Jairo. (2015), “Os sistemas eleitorais”, in AVELAR, L.; CINTRA, O. A. (Org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Editora Unesp.

_____. (2017), *Distritão, o retorno*. 19 jul. 2017. Disponível em <https://www.academia.edu/33938344/Distrit%C3%A3o_o_retorno_2017>. Acesso em 2 set. 2017.

RABAT, M. N. (2011), *Uma análise da proposta de sistema eleitoral denominado ‘distritão’ a partir dos resultados das eleições de 2010 para a Câmara dos Deputados em São Paulo*. 11 p. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5925/analise_proposta_rabat.pdf?sequence=4>. Acesso em 28 ago. 2017

SANTI, M. (2017), “Presidente do Senado defende voto distrital misto para eleições de 2018”. *Agência Senado Notícias*, Brasília, 17 ago. 2017. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2017/08/presidente-do-senado-defende-voto-distrital-misto-para-eleicoes-de-2018>. Acesso em 26 ago. 2017.

SHEPSLE, K. A.; BONCHEK, M. S. (1997), *Analyzing politics: rationality, behavior, and institutions*. New York: W.W. Norton & Company.

XAVIER, L. G. (2017), “Maia diz que há dificuldade para aprovar fundo público para campanhas eleitorais”. *Agência Câmara Notícias*, Brasília, 24 ago. 2017. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/541705-MAIA-DIZ-QUE-HA-DIFICULDADE-PARA-APROVAR-FUNDO-PUBLICO-PARA-CAMPANHAS-ELEITORAIS.html>. Acesso em 26 ago. 2017.

A evolução do financiamento eleitoral no Brasil: dimensões jurídica e política

Bruno César Lorencini, Wagner Wilson Deiró Gundim |

Resumo

O presente artigo busca compreender o financiamento das campanhas eleitorais no Brasil sob uma perspectiva evolutiva, considerando duas dimensões do fenômeno: a jurídico-positiva e a político-normativa. A primeira tem por consideração a reconstrução histórica do direito positivo brasileiro sobre a matéria, destacando quais os contextos fáticos e jurídicos envolvidos nas sucessivas reformas legislativas. A segunda analisa a evolução dos pressupostos científicos e políticos concernentes ao financiamento eleitoral, identificando-se quatro características marcantes na história brasileira sobre o tema: a restrição ao volume financeiro na campanha, o alto grau de burocratização nos movimentos financeiros e na prestação de contas, o aumento dos mecanismos de “liability” e a tendência à publicização das fontes de financiamento. Ao final, conclui-se pelo caráter marcadamente reativo da legislação eleitoral no campo das finanças das campanhas, o que explica sua volatilidade e dificulta a sistematização de seus institutos. As reformas legislativas mais recentes e as peculiares características do pleito de 2018 reforçam a necessidade, intentada neste artigo, de compreender o fenômeno do financiamento eleitoral sob uma perspectiva científica.

Palavras-chave: Financiamento eleitoral. Eleições. Accountability. Burocratização. Liability.

The evolution of electoral financing in Brazil Juridical and Political Dimensions

Bruno César Lorencini, Wagner Wilson Deiró Gundim |

Abstract

This article aims to understand the financing of electoral campaigns in Brazil under an evolution-ary perspective, considering two dimensions of the phenomenon: legal-positive and political-normative. The first is due to the historical reconstruction of Brazilian law on the subject, high-lighting the phatic and legal contexts involved in progressive legislative reforms. The second ana-lyzes the evolution of the scientific and political assumptions regarding electoral financing, identi-fying four essential characteristics in Brazilian history: the restriction of financial volume in the campaign, the high degree of bureaucratization in economic movements and accountability, the increase in liability mechanisms and the tendency to increment public funding sources. In the end, we conclude that electoral legislation is highly reactive in the field of campaign finances, which explains its volatility and makes it difficult to systematize its institutes. The most recent legislative reforms and the peculiar characteristics of the 2018 election reinforce the need, aimed in this arti-cle, to understand the phenomenon of electoral financing from a scientific perspective.

Keywords: Electoral Financing. Elections. Accountability. Burueaucracy. Liability.

1. Introdução

A relação entre dinheiro e política é atemporal, pois poder político e poder econômico sempre caminharam juntos. As diferentes formações de Estado ao longo da história regularmente demonstraram algum grau de conciliação entre forças políticas e econômicas, tanto nos modelos autocráticos quanto nas configurações democráticas. Neste último caso, contudo, tal relação ganha especial complexidade.

Enquanto na autocracia a simbiose entre governantes e seus financiadores é elemento muitas vezes explícito, a democracia pressupõe a independência do Governo em relação aos interesses dos grupos econômicos, pois, no plano ideal, a soberania reside na vontade popular. Tal premissa, contudo, contrasta com o senso comum de que as facções econômicas são protagonistas importantes na definição dos rumos do Governo.

A figura abstrata do *mercado* representa os grupos econômicos com capacidade para influenciar a política e é reconhecida como verdadeiro *poder invisível* na democracia. Ainda que o *mercado* seja uma entidade sem nome, sem rosto, sem endereço, não há como fugir à longínqua constatação de Duverger no sentido de que as democracias ocidentais são *plutocracias*, nas quais o poder real ora repousa no povo, por meio da eleição, ora no dinheiro, por meio dos grupos de pressão (1962, p. 116).

A *invisibilidade* da influência do poder econômico nos rumos políticos do Estado é, contudo, por vezes superada por força de escândalos que marcam a trajetória de praticamente todos os regimes democráticos. Desde o célebre episódio *Watergate* nos Estados Unidos da América, passando pelos casos da *Tangentopoli* italiana e da queda do mais longínquo Chanceler alemão, Helmut Kohl, até chegar aos produtos nacionais *Mensalão* e *Lava Jato*, o fato é que periodicamente a sociedade tem sua fé na soberania popular abalada pela revelação de que as decisões que afetam sua vida são, muitas vezes, resolvidas em círculos fechados.

A sucessão de escândalos na seara do financiamento político e a reação da opinião pública trouxeram impactos no tratamento jurídico-positivo do tema nos ordenamentos estatais. Trata-se, inclusive, de característica marcante do microsistema jurídico concernente ao financiamento partidário-eleitoral¹ o fato de ser *responsivo* a demonstrações públicas de ineficiência do sistema (LORENCINI, 2014, p. 36), isto é, após cada escândalo revelado, pode-se ter como certa futura alteração legislativa no intuito de *corrigir* – embora às vezes *aprofunde* – os vícios e fraturas expostos.

São diversos os exemplos neste sentido. Após *Watergate*, houve uma sequência de reformas eleitorais nos Estados Unidos da América que, segundo Herbert E. Alexander, foram previstas para impedir a influência da riqueza e de interesses especiais na política, mas tiveram caráter tão restritivo que foi necessário que a Suprema Corte as revissem parcialmente em Janeiro de 1976, no precedente *Bucley v. Valeo* (ALEXANDER, p. 48). No Brasil, após o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da Ação Penal 470 – vulgarmente conhecida como *Mensalão* –, a Lei 9.504/97, que regula as Eleições, sofreu as microrreformas estabelecidas nas Leis 11.300/06 e 13.165/15, que trataram de aspectos como limite de gastos e transparência na arrecadação de recursos. Mais recentemente, já sob o clima da *Operação Lava-Jato*, o legislador trouxe nova reforma na regulação do financiamento partidário e eleitoral, consubstanciada na Lei 13.488/17, cujos principais aspectos, como a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC.

¹ A expressão *financiamento político* pode ser encarada como um gênero, do qual são espécies o *financiamento partidário* – concernente à arrecadação e dispêndio de recursos pelos partidos políticos tendo em vista suas atividades permanentes – e o *financiamento eleitoral*, relacionado a recursos arrecadados e gastos durante as campanhas eleitorais.

A partir de tal cenário, a proposta deste estudo é analisar a história do financiamento político no Brasil, mas não sob método tipicamente historiográfico, cuja tarefa é reservada aos cientistas da área. A perspectiva aqui adotada será de cunho *crítico*, considerando o financiamento partidário-eleitoral como um problema colocado para a democracia brasileira desde seus primeiros dias e no decorrer de todos os seus altos e baixos. Assim sendo, mais do que reconstruir os eventos que culminaram no atual estado das coisas, a discussão será sobre avanços e retrocessos do financiamento político na jovem democracia brasileira.

Entre as diferentes perspectivas que o tema suscita, ao menos duas merecem destaque e, sob o parâmetro do sistema político brasileiro, serão objeto deste estudo: a) *jurídico-positiva*, em que se considera a evolução legislativa do financiamento partidário-eleitoral, que, conforme já se mencionou, é acentuadamente responsiva a traumas do sistema; e b) *político-normativa*, cujo enfoque são os parâmetros ideais de regulação do financiamento partidário-eleitoral, os quais, conforme se demonstrará, também guardam marcante volatilidade.

O tratamento independente dessas duas dimensões da história do financiamento político no Brasil não pode, de forma alguma, levar à falsa conclusão de que elas guardam autonomia entre si. As premissas normativas sobre a matéria, coletadas tanto no debate doutrinário quanto na prática nacional e internacional, continuam sendo o principal referencial para as tentativas de aprimoramento legislativo. Por outro lado, há situações em que a necessidade de regulação do financiamento político é tão premente, que o legislador adota puro método de *tentativa e erro*, cujos resultados, por vezes, acabam afetando as aludidas premissas normativas. A Lei 13.488/17, por exemplo, com o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), cria modelo de financiamento misto – já que não se esgotou a possibilidade do financiamento privado –, sem que seja possível enxergar justificativa teórico-normativa relevante. Se os resultados de sua adoção, empiricamente, serão positivos ou não, é uma resposta ainda a ser obtida; talvez, em alguns anos, seja possível concluir que o Fundo representou um avanço histórico, em que pese o forte ceticismo com que o meio acadêmico e a sociedade recebeu a medida.

2. Recorte histórico da dimensão jurídico-positiva do financiamento político no Brasil

A legislação acerca do financiamento político, tanto na espécie partidária quanto na eleitoral, normalmente é situada como objeto do Direito Eleitoral que, em sentido lato, estuda os aspectos concernentes ao processo *eleitoral democrático*, conceito este *multifacetário*, mas que carrega, em sua essência, os elementos necessários ao exercício da representação política em uma democracia. Entre tais elementos, o *financeiro* é, sem dúvida, dos mais sensíveis, pois é a faceta que se inter-relaciona mais profundamente com o poder econômico. Assim sendo, o debate sobre o financiamento político a partir da reconstrução histórica brasileira demanda situar o surgimento do Direito Eleitoral no país.

Determinar tal início, contudo, é tema que já contém, por si só, alguma polêmica. Isto porque para alguns somente faz sentido falar em Direito Eleitoral sob a perspectiva democrática, ou seja, não haveria relevância científica em eventos eleitorais desenvolvidos no âmbito de autocracias ou, pior, no curso de períodos coloniais, como é o caso da criação da Câmara Municipal no município de São Vicente no litoral paulista e da eleição de seus membros em 22 de agosto de 1532.

Da mesma forma, o período imperial, entre 1822 e 1889, traz pouco interesse e contribuição aos estudos eleitorais, ante o centralismo do poder na figura do Imperador e a colateralidade das eleições realizadas para a Assembleia-Geral

Legislativa e para os Conselhos Gerais das Províncias. Talvez o principal aspecto a mencionar em relação ao elemento financeiro diz respeito ao exercício da capacidade eleitoral ativa, ante a adoção do voto censitário². O critério da renda só viria a ser afastado após a promulgação da República, sendo que o Decreto nº 6, de 19 de dezembro de 1889 declarou como eleitores para as Câmaras Gerais, Provinciais e Municipais todos os cidadãos brasileiros, no gozo de seus direitos civis e políticos, que soubessem ler e escrever.

No contexto da República Velha, em que pese o fim do voto censitário, a restrição ao universo votante – analfabetos e mulheres não compunham o eleitorado – e fenômenos como o *coronelismo* e o *voto de cabresto* também limitam a importância do Direito Eleitoral no período. Sem dúvida, a simbiose entre os grandes proprietários rurais (*os coronéis*) – principais agentes econômicos do período – e o poder político estabelecido foi traço marcante das primeiras décadas republicanas.

O *Coronelismo* constitui, por certo, exemplo de financiamento político, não no contexto formal e positivo em que hoje é compreendido, isto é, como faceta financeira do processo eleitoral e da atividade partidária, mas como retrato rústico da relação íntima que havia entre o poder econômico e os governantes da época. Carvalho explica com simplicidade o funcionamento do Coronelismo:

Era, assim, um sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis. O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e rivais; o coronel hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da república em troca do reconhecimento deste seu domínio no Estado. Ele morre simbolicamente com a prisão dos grandes coronéis baianos em 1930; não existe depois disso (CARVALHO, 1997).

A Revolução de 1930 traz entre suas pautas o combate às fraudes na representação política e tem como resultado, já na era getulista, o ápice da história eleitoral do país até então, com a edição do Código Eleitoral de 1932. Entre as novidades trazidas pela legislação, estão a previsão do voto feminino, a adoção do sistema proporcional nas eleições parlamentares e a criação da Justiça Eleitoral como órgão de organização e controle das eleições. Embora não tenha dedicado atenção diretamente à questão do financiamento político, a previsão de um órgão de *accountability* – a Justiça Eleitoral –, aliada a incipientes regras de transparência e procedimento, trazem grande modernização ao processo eleitoral brasileiro.

Em que pese as boas novidades, a legislação teve vida curta, devido ao retrocesso autoritário promovido por Getúlio Vargas no Estado Novo, promovendo a extinção da recém-criada Justiça Eleitoral e adotando regime ditatorial. A redemocratização do país somente se positiva com a promulgação da Constituição de 1946, que retoma o movimento de modernização eleitoral interrompido na era getulista, restabelecendo, inclusive, as atividades da Justiça Eleitoral.

Neste ambiente de fortalecimento democrático e qualificação do sistema eleitoral, em 1950 é promulgado novo Código Eleitoral³ que, pela primeira vez, regulará, ainda que de forma tímida, o tema do financiamento partidário e eleitoral. Por exemplo, o artigo 12 do Código de 1950 previa competir ao Tribunal Superior Eleitoral conhecer as reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos partidos políticos, quanto à sua *contabilidade* e à apuração da *origem dos seus recursos*. Referidos deveres estavam dispostos nos artigos 143 e 144 da legislação revogada, a seguir transcritos:

Art. 143. Os partidos políticos estabelecerão nos seus estatutos os preceitos:

I - que os obriguem e habilitem a fixar e apurar as quantias máximas que os seus candidatos podem, em cada caso, despendar pessoalmente com a própria eleição;

² Somente podiam votar na eleição dos deputados e senadores da Assembléia-Geral Legislativa e dos Membros dos Conselhos Gerais das Províncias eleitores que preenchessem o critério de renda de no mínimo 100.000 (cem mil) réis anuais.

³ Lei nº 1.164, de 14 de julho de 1950.

II - que fixem os limites das contribuições e auxílios dos seus filiados;

III - que devam reger a sua contabilidade;

§ 1º Manterão os partidos rigorosa escrituração das suas receitas e despesas, precisando a origem daquelas e aplicação destas.

§ 2º Os livros de contabilidade do diretório nacional serão abertos, encerrados e, em todas as suas folhas, rubricados pelo presidente do Tribunal Superior. O presidente do Tribunal Regional e o juiz eleitoral exercerão a mesma atribuição quanto aos livros de contabilidade dos diretórios regionais da respectiva circunscrição e dos diretórios municipais da respectiva zona.

Art. 144. É vedado aos partidos políticos:

I - receber, direta ou indiretamente, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro de procedência estrangeira;

II - receber de autoridade pública recursos de proveniência ilegal;

III - receber, direta ou indiretamente, qualquer espécie de auxílio ou contribuição das sociedades de economia mista e das empresas concessionárias de serviço público.

Ainda de forma novidadeira, o Código de 1950 trouxe mecanismo de *liability* (sancionatório) relacionado a eventual infração no campo do financiamento político. Trata-se da previsão do artigo 175, item 20, que tipifica penalmente a conduta de oferecer, prometer, solicitar ou receber dinheiro, dádiva ou qualquer vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção. Trata-se da primeira norma que, expressamente, busca impedir a influência abusiva do poder econômico nas eleições.

A Constituição Federal de 1967, embora promulgada já no seio de regime político autoritário, elevou ao status máximo do ordenamento jurídico a preocupação com a influência indevida do poder econômico, fato que, em certa medida, chama a atenção, uma vez que em regimes políticos centralizados e fechados a relação entre financiados e financiadores não precisa ser tão bem disfarçada. De qualquer forma, o artigo 148 da Constituição Federal de 1967 alçou o abuso de poder econômico como hipótese de inelegibilidade a ser fixada via lei complementar e inaugurou, ao menos no campo jurídico-positivo, fase de maior controle do fluir financeiro de partidos políticos e campanhas, o que se confirma com a edição do Código Eleitoral de 1965⁴, ainda vigente em algumas partes.

Nos aspectos relacionados às finanças, o Código de 1965 promoveu a cisão no regramento normativo das espécies de financiamento político: o partidário e o eleitoral. O primeiro passou a ser regulado pela Lei dos Partidos Políticos da época, lei 5.682, de 21 de julho de 1971, que, inclusive, ampliou as restrições impostas pelo Código de 1950⁵. Entre as novidades trazidas pela lei partidária, está a inauguração do financiamento político de natureza pública com a criação do Fundo Partidário (Título VIII da lei), composto de multas, doações privadas e de dotações orçamentárias.

O financiamento tipicamente eleitoral continuou sendo regulado pelo próprio Código, que não tratou o tema com profundidade, mas manteve a premissa de combate ao abuso de poder econômico nas eleições, o qual prometia coibir e punir (art. 237). De forma mais específica, tipificou criminalmente a *compra de votos* (art. 299) e o fornecimento gratuito de alimento e transporte, com o fim de fraudar o exercício do voto (art. 302). Aprofundam-se, assim, os aspectos de

⁴ BRASIL. Lei nº 4737, de 15 de julho de 1965.

⁵ Por exemplo, a Lei partidária inovou no tocante à vedação no recebimento de quaisquer contribuições, diretas ou indiretas, de empresa privada com fins lucrativos e entidades de classes ou sindicais.

liability relacionado ao financiamento eleitoral, sendo ainda precários, entretanto, os instrumentos de controle à disposição da Justiça Eleitoral.

A redemocratização do país na década de 1980, com seu ápice verificado na promulgação da Constituição Federal de 1988, inicia movimento de *transição e consolidação* democráticas vivenciado, com altos e baixos, até os dias atuais. As eleições ganham em complexidade e volume, com o enorme crescimento do eleitorado – inclusive por força da extensão do voto aos analfabetos – e a multiplicação desenfreada de agremiações partidárias. A atenção ao financiamento político e ao abuso de poder econômico – preocupação de natureza internacional já à época, ante os comentados escândalos político-eleitorais presenciados nas democracias ocidentais – ganha intensidade, sendo que a Constituição de 1988, além de manter a inelegibilidade por abuso de poder econômico, instrumentalizou-a com a ação de impugnação de mandato eletivo nos casos de abuso comprovado (art. 14, § 10).

A Constituição de 1988 preocupou-se, ainda, com o financiamento partidário, ao conferir status constitucional ao direito dos partidos aos recursos do Fundo Partidário (art. 17, § 3º), o qual ganhará relevância ao longo dos anos, especialmente em decorrência da curva ascendente em relação ao volume de recursos disponibilizados. O Fundo se destina à sustentação do funcionamento permanente dos partidos, servindo à manutenção do pluralismo partidário.

O entusiasmo da redemocratização e das novas regras de disputa sofreria um golpe já com as primeiras eleições presidenciais, que resultaram na vitória de Fernando Collor de Mello. No centro do escândalo que envolveu o ex-Presidente da República estava a atuação de Paulo César Farias, seu tesoureiro de campanha nas eleições de 1989 e que, posteriormente, seria acusado da prática de crimes como formação de quadrilha e extorsão, atingindo diretamente a viabilidade do recém-empossado governo.

A partir daí, sucedem-se legislações buscando regulamentar o fluir financeiro nos partidos e nas campanhas. Primeiro exemplo foi a lei 8.713/93, voltada à regulamentação das eleições de 1994, e que trouxe título destinado à “arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais”. Nesta legislação, observa-se a adoção de técnicas como a criação de *comitês financeiros*, que assumem responsabilidade solidária por irregularidades (Arts. 34 e 35), de contas bancárias específicas para a movimentação financeira da campanha (Art. 36) e da taxatividade de *gastos eleitorais* (Art. 47). Tais técnicas serão mantidas nas reformas legislativas seguintes e inauguram fase de maior *burocratização* na administração das campanhas, com consequências decisivas para a qualidade do processo eleitoral brasileiro, o que será objeto de análise no próximo item.

As leis 9096/95 (Lei dos Partidos Políticos) e a 9504/97 (Lei das Eleições) compõem a atual legislação sobre financiamento político no Brasil e, conforme já antecipado, vêm sofrendo sucessivas reformas ao longo dos anos. Consolidando a evolução até então observada sobre o tema, referida legislação sistematizou o que se denomina *microssistema jurídico próprio* do financiamento partidário-eleitoral, composto por três princípios específicos fundamentais: (I) *limitação dos gastos eleitorais*; (II) *restrição às fontes de financiamento de partidos e campanhas eleitorais*; (III) *controle na arrecadação e despesas de recursos eleitorais e partidários* (LORENCINI, 2014, *passim*). Os dois primeiros se relacionam diretamente com o processo eleitoral competitivo, tendo por principal função assegurar a igualdade de oportunidades na campanha. O último é elemento essencial de *accountability* e transparência nas eleições.

Nas sucessivas reformas que a legislação sofreu – entre as mais relevantes estão as leis 11.300/06, 13.165/15 e 13.488/17 –, os pilares do microssistema foram permeados de avanços e retrocessos que, dentro do escopo deste estudo, não serão

analisados de forma pontual, mas sim na perspectiva da evolução *político-normativa* do tema, isto é, enfocando como os parâmetros ideais de regulação do financiamento partidário-eleitoral têm sido alterados ao longo do tempo, seja como resposta a necessidades de momento, seja pela modificação dos vetores preponderantes no desenho do modelo financeiro de partidos e campanhas. É o que se analisa no próximo item.

3. A evolução político-normativa na regulação do financiamento político brasileiro

Aspectos culturais e históricos conferem peculiaridades ao direito positivo de cada Estado, especialmente em searas sensíveis com forte ligação com a vida política, como é o caso do financiamento partidário-eleitoral. Faz sentido, portanto, que no Brasil tenha se conferido crescente força a *elementos restritivos* na regulação do tema, por algumas razões.

Realmente, se há um traço marcante na evolução histórica da relação política no Brasil é, exatamente, o seu elevado caráter *clientelista*⁶. Conceitualmente, emprega-se aqui a noção de *clientelismo* como toda aquela relação que envolva a apropriação de benefícios públicos por parte do setor privado – em regra pelos detentores do poder econômico –, em troca de sustentação política ao Governo constituído.

A história do Brasil independente é repleta de exemplos de relações clientelistas que, obviamente, sofreram mutações conforme as transições verificadas no regime político do país. No Período Imperial, em que pese as características próprias do modelo de governo central, as relações locais de poder – especialmente no âmbito das Províncias de maior força econômica –, já demonstravam algum grau de sustentação mútua entre os poderes político e econômico. Trata-se do nascimento do fenômeno que Vitor Nunes Leal denominou *Coronelismo* e que marcaria a história brasileira entre a segunda metade do século XIX e a primeira do século XX.

A transição republicana serviu para amplificar as relações clientelistas, permitindo que, no contexto do que se convencionou chamar *República do Café com Leite*, as elites econômicas de São Paulo e Minas Gerais tivessem a decisão final sobre quem assumiria o Governo Central. Tal ordem somente seria quebrada com a Revolução de 1930 e o Estado Novo de Getúlio Vargas, de perfil ditatorial, que, após breve período de redemocratização entre 1945 e 1964, seria sucedido pelo Governo Militar, também de perfil autoritário e que somente declinaria em meados de 1980, inaugurando novo movimento democrático.

Embora a transição democrática tenha restabelecido o elemento eleitoral, os mencionados escândalos no financiamento partidário-eleitoral e na apropriação de benefícios públicos revelam a persistência do clientelismo na política nacional no período pós-1988, fato que, obviamente, trouxe e continua trazendo significativos impactos nos pressupostos normativos que regem o tema da política no Brasil e, especialmente, seu financiamento.

Tais pressupostos, como é evidente, modificaram-se ao longo dos anos, uma vez que, conforme destacado anteriormente, a temática é sensível e *reativa* ao cenário fático vigente. É possível realçar, contudo, a presença de quatro parâmetros normativos que, em alguma medida, caracterizam o modelo de financiamento político no Brasil e, com

⁶ O conceito de *clientelismo* não é uniforme na ciência política, recebendo, muitas vezes, conotações específicas conforme o fenômeno político analisado. No caso aqui empregado, confere-se ao tema sentido amplo e genérico, no intuito de abarcar as mais variadas relações entre específicas figuras de poder e o Estado, como é o caso do *coronelismo*, do *mandonismo*, do *patrimonialismo*, todas elas parte da história política brasileira.

o passar tempo, parecem ter sua presença intensificada nas reformas legislativas realizadas. São eles: a) *Restrição ao volume financeiro na campanha*; b) *Alto grau de burocratização nos movimentos financeiros e prestação de contas*; c) *Aumento dos mecanismos de “liability”*; d) Tendência à publicização das fontes de financiamento. Analisa-se, a seguir, cada um desses parâmetros.

3.1 Restrições ao volume financeiro das campanhas

É comum que a primeira reação a escândalos envolvendo o financiamento político, especialmente no âmbito das campanhas eleitorais, seja a defesa de restrições ao volume de recursos disponível a partidos e candidatos, associadas à adoção de limitações aos meios de propaganda e a outras técnicas de divulgação das campanhas. Parte-se da ideia de que o alto custo das campanhas constitui causa eficiente dos desvios ocorridos no campo do financiamento político. Os dados parecem confirmar tal presunção.

A evolução dos gastos de campanha para todos os cargos da esfera federal e estadual, tanto no legislativo quanto no executivo, demonstra expressivo incremento do *valor gasto por voto*, conforme demonstra pesquisa do Centro de Política e Economia do Setor Público – FGV (AVELINO; BIDERMAN; FISCH, 2017). Na eleição majoritária para Presidente da República, cargo no qual a variação do custo por voto, entre as eleições de 2002 e 2014 (quatro pleitos), foi de 661,52% para cima, os balanços de receitas e despesas das chapas que disputaram o segundo turno apontaram assombrosos montantes de cerca de R\$ 350 milhões para a chapa vencedora e R\$ 222 milhões para a segunda colocada (TSE, 2018).

O interessante, contudo, é que embora as reformas legislativas tenham buscado *restringir* os custos da campanha, os resultados alcançados foram contrários. A Lei Eleitoral (9.504/97), em seus artigos 17 e 18, mostra bem como o movimento do legislador foi no sentido de reduzir o volume financeiro nas eleições, inclusive pelo estabelecimento do mecanismo do *teto de gastos*.

Em sua redação original, a lei n. 9.504/97 não trazia um limite de gastos pré-estabelecido ao início da campanha. Seguiu-se, assim, o parâmetro de que teto de tal natureza confrontaria com o *princípio da liberdade de expressão* dos concorrentes e, também, ao próprio *direito de arena*⁷, o que estava consonante, por exemplo, com as premissas fixadas na Suprema Corte americana no célebre caso Buckley x Valeo, que reconheceu como inconstitucional a limitação de gastos imposta pela Federal Election Campaign Act de 1971.

A primeira tentativa de impor uma limitação ao volume de gastos das campanhas foi com a Lei n. 11.300/06, que inseriu o artigo 17A, com a seguinte redação:

Art. 17-A. A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade.

Observa-se que o dispositivo reservou à iniciativa legislativa a fixação do teto de gastos para cada eleição. Inexistindo a lei, cada partido político teria a liberdade de estabelecer seus próprios limites de gastos, o que, na prática, significou a inexistência de qualquer teto.

⁷ Entende-se por direito de arena a garantia de um espaço de confrontação de ideias nas campanhas eleitorais..

Constata-se, assim, que embora a evolução histórico-normativa da legislação tenha sido pautada no objetivo de restringir os recursos das campanhas, não houve sucesso na empreitada, seja em função da realidade estabelecida nas eleições do país, cada vez mais centrada em aspectos midiáticos, seja por falhas atribuíveis à própria regulação.

Diante deste quadro, e constatando que a sistemática estabelecida no artigo 17-A era ilógica, o legislador realiza verdadeira guinada com a Lei 13.165/2015, que, ao trazer nova redação ao artigo 18 da Lei 9.504/97, afirma que os “limites de gastos de campanha, em cada eleição, são os definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral, com base nos parâmetros definidos em lei”.

Atribuir ao órgão de *accountability* eleitoral, integrante de Poder não eleito, a capacidade normativa de estabelecer o limite de gastos de campanha representa, sem dúvida, passo deveras restritivo na fixação das regras do jogo eleitoral. Natural, portanto, que a Lei 13.488/2017 tenha trazido, em menos de dois anos, nova alteração do artigo 18 da Lei 9.504/97, prevendo que os “limites de gastos de campanha serão definidos em lei e divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral”. Ou seja, restabelece-se no legislador a prerrogativa de implementar o teto de gastos. Desta feita, contudo, para superar o problema da inércia do legislativo em produzir a lei do teto de gastos para cada eleição, a própria Lei 13.488/2017 já trouxe os limites a serem observados para as eleições de 2018.

No caso das eleições para Presidente da República em 2018, nos termos do artigo 5º da referida lei, o volume máximo de recursos autorizado para cada candidato foi de R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais), o que, comparativamente aos números alcançados pela chapa vencedora em 2014, representa uma diminuição de simplesmente 80% (oitenta por cento) no total de recursos disponíveis.

A limitação dos gastos de campanha, a consolidação legislativa da proibição de doações por pessoas jurídicas e a diminuição do período eleitoral⁸ representaram um bloco de medidas voltado ao objetivo evidente de *diminuir os custos das campanhas*, o que pareceu ir ao encontro do interesse da sociedade, ainda sob os efeitos da *Operação Lava Jato*.

As boas vindas às restrições impostas pelas Leis 13.165/15 e 13.488/17 devem, contudo, ser ponderadas em relação a dois aspectos. Primeiro, questiona-se: a guinada não foi excessiva? Isto é, a restrição não foi deveras drástica, escazeando a disponibilidade de recursos para realizar campanha eleitoral que atinja número relevante de eleitores? Segundo, indaga-se: será que o foco apenas no aspecto quantitativo não é um equívoco, devendo-se buscar o aprimoramento qualitativo do fluir de recursos nas campanhas?

Sobre o primeiro ponto, no momento em que redigido este artigo, ainda se aguardam dados consolidados sobre a campanha eleitoral de 2018. Nas informações disponibilizadas até o momento, o candidato derrotado no segundo turno, Fernando Haddad (PT), gastou o total de R\$ 34.400.867,00, e o vencedor, Jair Bolsonaro, o total de R\$ 1.721.537,00 (AGÊNCIA BRASIL, 2018). Os dois montantes revelam patamares bem inferiores ao máximo permitido, sendo que o resultado do candidato vencedor é, sob o ponto de vista financeiro, marcante pelo volume irrisório arrecadado, quando se tem sob perspectiva as campanhas presidenciais anteriores. Tal cenário autorizaria a conclusão de que fixação do limite nominal em 70 (setenta) milhões não foi excessivamente restritiva, uma vez que as campanhas sequer alcançaram a metade da arrecadação autorizada.

⁸ A lei 13.165/2015 determinou o prazo final de registro de candidaturas em 15 de agosto do ano eleitoral, reduzindo o período oficial de campanha a pouco menos de dois meses. *In verbis*: “Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições.”

Tal conclusão, contudo, é preliminar, e ainda depende da análise de fatores que tornaram a campanha eleitoral de 2018 única em relação às anteriores. O crescimento de importância das mídias sociais, em relação proporcional à diminuição da relevância dos tradicionais mecanismos de campanha, como a propaganda em rádio e televisão, e os impactos no campo financeiro de tais alterações ainda são fenômenos a serem bem compreendidos pela ciência política, fugindo aos limites deste estudo.

Quanto à segunda indagação formulada, cabe dizer que por restrição qualificativa entende-se toda aquela volta-da a identificar *ingressos* (fontes) e *saídas* (despesas) que devem ser vedadas no financiamento político-eleitoral. Quanto aos ingressos, hodiernamente, após o reconhecimento da inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal de contribuições de campanha efetivadas por pessoas jurídicas (ADI 4650), consolidada no plano legislativo pela Lei n. 13.488/17, restou no ordenamento brasileiro a possibilidade de doações privadas, combinada com recursos públicos diretos (fundo especial de financiamento de campanha - FEFC) e indiretos (horário eleitoral gratuito em rádio e televisão e fundo partidário). Quanto às saídas, o artigo 26 da Lei n. 9504/97 se encarrega de listar as espécies de gastos autorizados nas campanhas, em rol considerado taxativo pela doutrina e pela jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral.

Deve-se questionar, contudo, até que ponto não há espaço para aprimorar qualitativamente o modelo de financiamento no modelo brasileiro. Primeiro, identificando novas fontes que sejam condizentes com pressupostos democráticos, como o incremento da participação dos eleitores nas campanhas. Neste sentido, a Lei n. 13.488/17 agiu bem ao aprimorar a regulamentação do mecanismo de *crowdfunding*, que permite a arrecadação de contribuições de pequena monta por plataformas *online*. Segundo, autorizando maior *liberdade* a partidos e candidatos nos dispêndios eleitorais, optando-se pela realização de controle finalístico – ou seja, exigindo-se a correlação do gasto com a campanha eleitoral –, ao invés de se exigir o enquadramento de cada despesa no rol do artigo 26 da Lei n. 9504/97.

De fato, o *engessamento* das campanhas, decorrentes do excesso de restrições e burocracias, deve ser uma preocupação do legislador, uma vez que o *direito de arena* é valor essencial da democracia. No entanto, as reformas recentes, como bem exemplificam as de 2015 e 2017, adotaram a linha comum de aumentar controles e restrições, o que está, obviamente, relacionado ao fato de se tratarem de reações legislativas a graves escândalos de corrupção. Seria fundamental, contudo, adotar cautelas para que o combate à corrupção não seja *um fim em si mesmo*, isto é, que, em nome da assepsia do processo eleitoral, extraia-se dele todas as suas essências democráticas.

3.2 Alto grau de burocratização nos movimentos financeiros e prestação de contas

O final do tópico anterior antecipou a premissa que aqui será aprofundada, qual seja a de que a tendência evolutiva da legislação de financiamento político é de aumentar a burocracia relacionada à movimentação financeira da campanha e, também, os mecanismos de controle. A análise da Lei n. 9504/97 revela como, paulatinamente, o legislador incrementou obrigações para partidos políticos e candidatos na arrecadação e dispêndio dos recursos eleitorais, bem como tem conferido poderes ao órgão fiscalizador, a Justiça Eleitoral, para controlar e punir os desvios cometidos.

9 Não há tradução ideal para o termo *accountability*. Associá-lo à ideia de *prestação de contas* é insuficiente para exprimir a relevância de tal conceito na estruturação do regime de responsabilidade do poder político.

O aumento das exigências burocráticas para candidatos e partidos políticos costuma ser fundado no aprimoramento da *accountability*⁹. Realmente, trata-se de requisito de qualidade do processo eleitoral a adoção de mecanismos *horizontais*¹⁰ e *verticais* de *accountability* (O'DONNEL, p. 61), pois são os instrumentos que asseguram que as eleições ocorram da forma mais asséptica possível às virulências do abuso de poder político e econômico e, claro, da corrupção.

Há, contudo, linha tênue entre o que pode ser considerado como medida de efetiva e elogiável *accountability* e o que consiste em perigosa incursão no excesso burocrático. O critério distintivo parece ser teleológico, isto é, a obrigação imposta ao candidato e/ou ao partido político deve alcançar as finalidades de *qualificar a informação* e/ou *impedir os desvios* no processo eleitoral.

A qualificação da informação é medida da mais alta relevância para a democracia. É exatamente por intermédio da informação qualificada, dentro do regime de *multiplicidade de fontes*, que se instala efetiva *arena eleitoral*. A criação do espaço -público de debate de propostas, que deveria ser o principal suplemento do jogo eleitoral, somente é possível por intermédio da criação de mecanismos que tragam conteúdo informativo verdadeiro e relevante para o conhecimento do eleitorado. É a informação qualificada que permitirá o principal mecanismo de *accountability vertical* na democracia, que é a votação.

Quanto ao impedimento de desvios, os mecanismos de *accountability horizontal*, isto é, órgãos oficiais de controle externo do processo eleitoral, permitem o ambiente asséptico na disputa eleitoral e, portanto, a igualdade de oportunidades entre os concorrentes. Reside neste princípio, o da igualdade na disputa, o valor fundamental para que as eleições sejam consideradas efetivamente democráticas. Caso ele não esteja presente, não é possível afirmar a existência dos dois elementos basilares do regime democrático, conforme doutrina de Robert Dahl, que são a *contestação* e a *participação* (1997, *passim*).

Sob tais critérios, pode-se considerar, por um lado, como efetiva *accountability* a obrigação para partidos e candidatos que, em sua finalidade, concretize os objetivos de qualificar a informação eleitoral ou impedir a prática de desvios no processo. Por outro lado, será *burocracia excessiva* a exigência que não seja capaz de assegurar referidos objetivos, apenas trazendo complexidade e custos para os concorrentes no pleito. Cabe analisar dois dispositivos da legislação eleitoral que exemplificam cada uma das hipóteses.

Inicialmente, considere-se o artigo 28, §4º da Lei 9504/97, com redação implementada pela Lei n. 13.165/15:

§ 4º Os partidos políticos, as coligações e os candidatos são obrigados, durante as campanhas eleitorais, a divulgar em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim na rede mundial de computadores (internet): <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm>

I - os recursos em dinheiro recebidos para financiamento de sua campanha eleitoral, em até 72 (setenta e duas) horas de seu recebimento; <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm>

II - no dia 15 de setembro, relatório discriminando as transferências do Fundo Partidário, os recursos em dinheiro e os estimáveis em dinheiro recebidos, bem como os gastos realizados. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm>

¹⁰ Por mecanismo horizontal, o autor se refere às atitudes de instituição coletivas ou poder autônomos, os quais são capazes de julgar o trabalho realizado pelo eleito como impróprio, ou seja é um mecanismo interno do próprio sistema para regular as atitudes de seus membros. (A O'DONNEL, Guillermo. *Accountability horizontal: e novas poliarquias*. Lua Nova, São Paulo, v. 98, n. 44, p.27-54, 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>>. Acesso em: 7 mar. 2019. p. 61 e 62)

¹¹ Por mecanismo vertical, o autor se refere às atitudes dos eleitores para com os político anteriormente eleitos, ao que tange premiar (reeleger) ou punir (não se reeleger) o candidato, tendo por mérito do julgamento as ações praticadas por ele, em exercício de seu mandato (Idem, *ibidem*, p.61)

Referido dispositivo obrigou partidos, coligações e candidato a conferir ampla publicidade na rede mundial de computadores à movimentação financeira da campanha. Obviamente, o difundido acesso à *internet* nos dias atuais, aliado à dinamicidade da informação – até 72 (setenta e duas) horas após a arrecadação no caso do inciso I – permitem o controle efetivo do fluir de recursos por qualquer interessado, especialmente pela mídia, que expandirá e qualificará a informação. Sem dúvida, a norma em questão é clara medida de *accountability* do processo eleitoral brasileiro.

O mesmo não ocorre em relação à norma do artigo 30 da Lei n. 9.504/97, com a seguinte redação:

Art. 30. A Justiça Eleitoral verificará a regularidade das contas de campanha, decidindo: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm#art3>

I - pela aprovação, quando estiverem regulares; http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm#art3>

II - pela aprovação com ressalvas, quando verificadas falhas que não lhes comprometam a regularidade; http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm#art3>

III - pela desaprovação, quando verificadas falhas que lhes comprometam a regularidade; http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm#art3>

IV - pela não prestação, quando não apresentadas as contas após a notificação emitida pela Justiça Eleitoral, na qual constará a obrigação expressa de prestar as suas contas, no prazo de setenta e duas horas. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm#art3>

(...)

O dispositivo estabelece procedimento para a *homologação das contas de campanha* pelo órgão de controle eleitoral. O objetivo do legislador foi estabelecer amplo mecanismo de fiscalização da movimentação financeira de partidos e candidatos, criando estrutura que, pela dimensão da tarefa imposta, será sempre enorme e, ao mesmo tempo, insuficiente. O crescente orçamento da Justiça Eleitoral¹², com número cada vez maior de servidores, parece ser insuficiente para enfrentar a hercúlea tarefa de verificar a regularidade das contas de 35 partidos e 26,181 mil candidatos que concorreram no pleito de 2018¹³.

Além do incremento orçamentário, a dimensão da fiscalização estabelecida pelo legislador faz com que a *verificação da regularidade* se limite a mero *expediente formal*, e não controle substantivo. De fato, o que a Justiça Eleitoral é capaz de fazer, e com ampla dificuldade – uma vez que boa parte das contas são homologadas em data próxima ao término do período prescricional de cinco anos –, é a verificação *contábil* da movimentação financeira, analisando a regularidade documental apresentada por partidos e candidatos.

Trata-se de algo muito diferente de apuração da *veracidade das informações* que alimentam tal contabilidade. As queixas mais comuns presentes nas campanhas brasileiras, como *gráficas fantasmas*, *caixa-dois* e *maquiagem contábil* não são identificadas a partir do procedimento homologatório da Justiça Eleitoral. Imagine-se, por exemplo, caso em que as contas de campanha apontam elevados gastos com uma *gráfica fantasma*. Como regra, referida gráfica emitirá uma nota de serviços e, inclusive, recolherá os tributos correspondentes, conferindo aparência de regularidade contábil, tributária e *eleitoral*, uma vez que se trata de despesa autorizada pelo artigo 26 da Lei 9504/97. A realidade, contudo, é que os *serviços não foram prestados* e a gráfica foi utilizada como mecanismo para *lavagem de recurso eleitoral*, autorizando, por exemplo, que os recursos sejam desviados para finalidades estranhas ao processo eleitoral.

¹² O orçamento da Justiça Eleitoral, conforme relatório Justiça em Números no ano de 2018, alcançou o montante de 5.488.685.876. Fonte: www.cnj.jus.br, acesso em 03/2019.

¹³ Conforme informações disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (www.tse.jus.br), referentes ao pleito de 2018.

A pouca efetividade do artigo 30 da Lei 9504/97 se torna ainda mais flagrante quando se observa a construção da atual jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral que a aprovação das contas não impede a posterior fiscalização e apuração de desvios¹⁴. Em outras palavras, o procedimento de aprovação das contas não passa de um “carimbo”, associado a enorme gastos e exigências burocráticas, mas sem efeitos concretos na qualificação do processo eleitoral.

Os efeitos do excesso de burocracia são conhecidos, sendo ainda mais gravosos quando situadas em área essencial, como é o caso do financiamento das eleições. Entre os principais, é possível mencionar o aumento dos *custos de entrada e manutenção* no jogo político-eleitoral, uma vez que o atendimento de complexas e numerosas obrigações burocráticas exige infraestrutura correspondente ao tamanho das exigências, o que nem sempre será fácil para novos e/ou pequenos partidos políticos. Tal aspecto dificulta muito o ingresso de novos *players*, consolidando o *status quo*, com graves consequências para a renovação político-eleitoral.

Outro fator comumente associado ao excesso burocrático é o incremento de espaço para práticas de corrupção. A multiplicação de processos burocráticos na relação entre particular e Estado amplia proporcionalmente as oportunidades e os agentes de práticas corruptivas. Trata-se de lógica aritmética: quanto maior o número de obrigações, agentes e instituições envolvidos na relação entre privado e público – seara na qual se desenvolve, em regra, a prática corruptiva –, maior será o campo de oportunidades para desvios. A *venda de facilidade*, prática ilícita tradicionalmente conhecida em alguns espaços do serviço público brasileiro, está diretamente relacionada ao excesso burocrático.

Conclui-se, portanto, que a evolução histórico-normativa do financiamento político não foi capaz de aprimorar, apenas, o aspecto da *accountability* no processo eleitoral, integrando, por vezes, exigências estritamente burocráticas, com os efeitos perniciosos acima mencionados. O caminho para aprimorar tal quadro é separar o joio do trigo, analisando cada exigência quanto à finalidade almejada e os resultados possivelmente alcançado para, após, excluir do ordenamento aquelas que em nada contribuem para a qualificação da informação e/ou restrição a desvios no âmbito do processo eleitoral.

3.3 Aumento dos mecanismos de liability

Outra consequência identificada ao longo da evolução legislativa do financiamento eleitoral foi o incremento de mecanismos sancionatórios aos desvios praticados. Trata-se da denominada *liability*, que é a faceta da responsabilidade política relacionada à *sujeição a sanções* por força da prática de desvios no processo eleitoral (LORENCINI, 2018). O recrudescimento das sanções, tanto quantitativa quanto qualitativamente, é facilmente observável na evolução da legislação eleitoral. Trata-se, uma vez mais, de consequência associada ao caráter reativo das reformas legislativas neste campo.

Diferentemente, contudo, dos itens anteriores – restrição ao volume financeiro e aumento de exigências burocráticas –, em que a evolução histórico-normativa foi *linear*, isto é, o crescimento seguiu padrão ascendente, sem retrocessos, no caso dos mecanismos de *liability* a evolução não observou padrão único, sendo caracterizada por altos e baixos.

O artigo 25 da Lei 9.504/97¹⁵ é bom exemplo neste sentido. Ele estabelece a sanção de *perda do direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário* no ano seguinte às eleições para o partido que descumprir as normas atinentes à arrecadação e

¹⁴ Ver: BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. Acórdão nº 7-61.2015.6.00.0000. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 6 de outubro de 2015. Brasília., Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgtr/documentos/embargos-de-declaracao-chapa-dilma-temer>. Acesso em: 23 fev. 2019.

¹⁵ Art. 25. O partido que descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos fixadas nesta Lei perderá o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo de responderem os candidatos beneficiados por abuso do poder econômico.

aplicação dos recursos de campanha. Trata-se de sanção de imensa gravidade para os partidos políticos, ante a relevância orçamentária do Fundo Partidário.

A ausência de critérios de dosimetria na redação original do dispositivo trouxe dificuldades em sua aplicação pela Justiça Eleitoral¹⁶, uma vez que, por vezes, mostrava-se desproporcional decretar a perda de todo o Fundo Partidário diante da gravidade da irregularidade constatada. Observava-se, assim, a tendência jurisprudencial de não aplicar a sanção, o que levava a outra consequência maléfica para o sistema normativo, que era a *ineficácia* do dispositivo.

A Lei n. 12.034/09 buscou resolver a questão, relativizando o rigor da sanção imposta no artigo 25 em sua redação original, conferindo à Justiça Eleitoral a possibilidade de realizar a dosimetria da pena. Promoveu-se a inclusão do parágrafo único do dispositivo¹⁷, que estabelece a necessidade de se observar a *proporcionalidade e razoabilidade* da sanção, tornando possível, além da decretação da suspensão, a efetivação do desconto apenas do valor irregular, inclusive de forma parcelada.

A característica de avanços e recuos no campo da *liability* se justifica em razão da dificuldade em se encontrar a métrica adequada para a punição no campo eleitoral. A restrição a direitos que afetam a participação política, como é o caso do acesso ao fundo partidário, sempre têm por efeito colateral a diminuição da competitividade das eleições, efeito claramente indesejado em termos de qualidade democrática.

Soma-se a tal aspecto a circunstância de que os players afetados pela legislação da *liability* são os mesmos envolvidos na sua produção. A *responsividade* de tais *players* à opinião pública, por um lado, e a necessidade de *sobrevivência* política dos mesmos, por outro, estabelecem dois contrapesos às alterações legislativas no campo sancionatório, justificando o movimento pendular referido.

Em que pese tal característica, não há como negar que a evolução histórico-normativa no campo do financiamento eleitoral foi marcadamente voltada a recrudescer os mecanismos de sanção, não apenas sob o aspecto quantitativo, mas também qualitativo. Neste último, sem dúvida, reside o maior desafio para o legislador, não apenas no Brasil.

Sanções como *cassação de diploma*, *declaração de inelegibilidade* e *suspensão dos direitos políticos*, utilizadas no âmbito da responsabilidade política para hipóteses como abuso de poder econômico, possuem grave impacto democrático e, por fornecerem pouco espaço para dosimetria, muitas vezes trazem o vício da desproporcionalidade. A melhoria *qualitativa* das sanções político-eleitorais é um desafio ainda presente para o legislador.

3.4 Publicização das fontes

O debate acerca das vantagens e desvantagens acerca dos modelos público e privado de financiamento eleitoral é vasto na doutrina especializada. Embora não seja o caso de se aprofundar todos aspectos comparativos, importante identificar os principais elementos de cada modelo.

No financiamento denominado *exclusivamente privado*, as fontes de recurso das candidaturas provêm de contribuições de pessoas físicas ou jurídicas – inclusive dos próprios candidatos e/ou partidos políticos –, sem qualquer participação

¹⁶ Ver: BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. Acórdão nº 7-61.2015.6.00.0000. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 6 de outubro de 2015. Brasília, Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgtr/documentos/embargos-de-declaracao-chapa-dilma-temer>. Acesso em: 23 fev. 2019.

¹⁷ Art. 25. O partido que descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos fixadas nesta Lei perderá o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo de responderem os candidatos beneficiados por abuso do poder econômico.

do orçamento estatal no custeio da campanha. Entre as vantagens associadas ao modelo privado encontram-se seu maior *apelo à participação democrática*, uma vez que insere o eleitorado e a sociedade em geral como protagonistas também no aspecto financeiro das campanhas e, também, pelo fato de não trazer impacto orçamentário ao Estado.

No campo das *desvantagens*, o modelo privado apresenta riscos para a *igualdade de oportunidades* na disputa, uma vez que haverá natural desequilíbrio na capacidade de arrecadação entre os candidatos e partidos concorrentes. Além disso, argumenta-se que a possibilidade de contribuições privadas oficializa a porta de entrada para o abuso do poder econômico no campo da política, uma vez que se torna elevada a dependência entre os representantes e seus financiadores.

O financiamento *exclusivamente público* coloca o Estado como único responsável pelo custeio da máquina eleitoral. Pode ocorrer tanto de forma *direta*, ou seja, mediante dotações orçamentárias específicas para as campanhas, seja de forma *indireta*, o que normalmente ocorre por intermédio do subsídio de determinados gastos eleitorais ou, então, mediante compensações fiscais. Exemplo da modalidade indireta é o caso brasileiro do *horário de propaganda eleitoral* gratuita em rádio e televisão.

Em termos de *vantagens* do modelo público, o principal argumento é o aumento do controle sobre o fluir financeiro das campanhas, permitindo a observância de determinados valores e o alcance de objetivos democráticos. Para ilustrar, no modelo público a preservação do princípio da *igualdade de oportunidades* será bem mais factível que no privado, uma vez que o próprio Estado regulará os critérios de distribuição dos recursos de campanha.

No campo das *desvantagens*, a mais sensível é o fato do orçamento público ser atingido diretamente para o custeio das campanhas. Na eleição de 2018, por exemplo, apenas o *Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)*, criado pelas Leis n. 13.487/17 e 13.488/17 alcançou o montante de R\$ 1,7 bilhão (TSE, 2018), valor extraído diretamente do Orçamento Geral da União.

A criação do fundo está diretamente relacionada ao julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650 pelo Supremo Tribunal Federal, em que se declarou inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizam contribuições de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais e partidos políticos. Entre os argumentos levantados pelos Ministros que julgaram a favor da inconstitucionalidade está o de que *pessoas jurídicas* não exercem direitos políticos e, portanto, não estão legitimadas a participar do processo eleitoral. Além disso, sem dúvida, o alto grau de influência do poder econômico nas campanhas foi tema sempre presente nas considerações dos julgadores.

A partir da decisão na ADI 4560, o modelo de arrecadação de recursos de campanha, que era essencialmente centrado na destinação de verbas partidárias e em doações empresariais sofreu drástica transformação. Migrou-se para modelo quase que exclusivamente *público*, uma vez que o financiamento privado se restringiu a contribuições de pessoas físicas, o que, salvo raras exceções, jamais alcançou patamar de relevância no montante global das despesas eleitorais.

A publicização das fontes de recursos está conforme a compreensão de que a influência abusiva do poder econômico é o principal inimigo do processo eleitoral. As reformas legislativas recentes demonstram claramente a adoção de tal premissa. Resta saber se os diagnósticos acerca da eleição de 2018 e das vindouras corroborarão a tese de que o modelo de financiamento público combate com efetividade o abuso de poder econômico ou se, ao revés, a conclusão virá no sentido de que as *desvantagens* associadas a tal modelo, especialmente o alto dispêndio de verbas públicas, prevalecerão.

4. Conclusão

A experiência da campanha eleitoral de 2018 oferece inúmeros desafios aos analistas. Premissas que eram tidas como certas nas campanhas anteriores foram simplesmente negadas nas últimas eleições. A proibição de contribuições empresariais, aliada a fenômenos inéditos como a influência decisiva das *redes sociais*, a propagação de *fake news* e a pouca relevância da propaganda eleitoral em rádio e televisão fizeram com que a eleição de 2018 inaugurasse novo paradigma de campanha.

Não é possível, ainda, saber se as características presentes no pleito de 2018 se manterão para os vindouros ou se, na verdade, estão associadas à especificidade do momento histórico vivido no Brasil nos últimos anos. Em um cenário político de alta instabilidade e polarização, o que não é exclusividade brasileira, as eleições mostram resultados que não correspondem à racionalidade esperada por estatísticos e analistas comportamentais. Por exemplo, a expectativa de sucesso das *candidaturas de centro* diante de polarizações entre polos ideológicos bem definidos mostrou-se frustrada com a vitória de Jair Bolsonaro, cuja candidatura foi lançada pelo Partido Social Liberal (PSL), cuja expressão no quadro partidário nacional era pouco relevante.

Caso se confirme, nas próximas eleições, que realmente se estabeleceu um novo modelo de campanha eleitoral, com características, em seu fluir financeiro, completamente diversas das observadas antes de 2018, por certo este estudo, que buscou analisar a evolução do quadro histórico e normativo do financiamento eleitoral no Brasil, deverá ser complementado. Ante a demonstrada reatividade do legislador aos principais desvios ocorridos nas campanhas, pode-se esperar que as próximas alterações no quadro normativo, inclusive por meio de Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, venham centradas nas principais polêmicas que cercaram o pleito de 2018, como a utilização abusiva de tecnologia em redes sociais e, também, a propagação de notícias falsas.

Resta saber se, em algum momento, a legislação conseguirá se antecipar a ponto de impedir que as campanhas sejam permeadas por vícios que prejudicam os princípios basilares do bom processo eleitoral. As eleições brasileiras têm se destacado como pedra fundamental da consolidação democrática do país e tutelá-las deve ser objetivo primordial e permanente da sociedade e das instituições.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDER, Hebert E. (1992), *Financing politics: money, elections and political reform*, Washington, D.C., Ed. Congressional Quarterly Press.

AVELINO, George. BIDERMAN, Ciro. FISCH, Arthur. *A corrida armamentista nas eleições brasileiras*. Disponível em <https://cepesp.wordpress.com/2017/06/13/a-corrida-armamentista-nas-eleicoes-brasileiras/>.

BIANCO, Alessandro. (2001), *Finanziamento della politica in Itália*. Milano, Ed. A Giuffrè.

CARVALHO, José Murilo de. (1997), “Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual”. *Dados*, vol. 40, n. 2.

CORRADO, Anthony. MANN, Thomas E., POTTER, Trevor (editors). (2003), *Inside the campaign finance battle*. Washington D.C., Ed. Brookings Institution Press.

DAHL, Robert A. (2001). *Sobre a democracia*. Brasília, Ed. UNB, Tradução de Beatriz Sidou.

_____. (1971), *Polyarchy, participation and opposition*. New Haven and London, Ed. Yale University Press.

DUVERGER, Maurice. (1962), *Instituciones politicas y derecho constitucional*. Barcelona, Ed. Ariel.

FAUPIN, Herve. (1998), *Le controle du financement de la vie politique: partis et campagnes*. Paris, Ed. L.G.D.J..

GOMES, José Jairo. (2008), *Direito Eleitoral*. Belo Horizonte, Ed. Del Rey.

GONZÁLEZ-VARAS, Santiago. (1995), *La Financiacion de los Partidos Politicos*. Madrid, Ed. Dykinson.

LANCHESTER, Fulco (org). (2000). *Finanziamento della politica e corruzione*. Milano, Ed. A. Giuffrè.

LORENCINI, Bruno César. (2014), *Financiamento Eleitoral: Perspectiva Comparada*. São Paulo, Ed. Atlas.

_____. (2018), *Responsabilidade Política e Democracia qualificada*. São Paulo, Ed. Liber Ars.

MALAMUD, Carlos. POSADA-CARBÓ, Eduardo (editores). (2005), *The Financing of Politics: Latin American and European Perspectives*. London, Ed. Institute for the study of the Americas.

MONTOLÍO, Emilio Pajares. (1998), *La Financiacion de las Elecciones*, Madrid, Ed. Congreso de los Diputados

MICHELS, Robert. (1982), *A Sociologia dos Partidos Políticos*. Tradução de Arthur Chaudon, Brasília, Ed. UNB.

O'DONNELL, Guillermo. (1998), "Accountability horizontal e novas poliarquias". *Revista Lua Nova*, n. 44. 27-54. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em 13 maio 2019.

SARTORI, Giovanni. (1994), *A teoria da democracia revisitada. Vol.1: o debate contemporâneo*, São Paulo, Ed. Ática.

SHI, Shouyong; TEMZELIDES, Ted. (2004), "A Model of Bureaucracy and Corruption." *International Economic Review*, Vol. 45, no. 3. 873-908.

Sites consultados:

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. www.cnj.jus.br

PLANALTO. Legislação. www.planalto.gov.br/legislação

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. www.stf.jus.br

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. www.tse.jus.br

Populismo punitivo no período de 2003 a 2015: uma análise da atuação do Congresso Nacional na dinâmica de reforma das normas penais

Jackson Silva Leal, Jessica Domiciano Jeremias |

Resumo

O presente artigo se apresenta como a síntese de uma pesquisa maior, acerca da atuação do Congresso Nacional brasileiro na dinâmica das reformas penais no período de 2003 a 2015, onde investigou-se a possibilidade de existência de uma bancada organizada em prol da aprovação de leis penais pautadas no populismo penal. Objetivou-se apresentar o conceito de política criminal e introduzir o conceito de atividade legislativa enquanto exercício de representação popular no regime democrático, bem como estudar o populismo penal e a influência da opinião pública na atividade legislativa. Estudou-se o descompasso da gestão populista da política criminal com as funções do direito penal, analisando as leis propostas no referido período e posteriormente aprovadas, bem como estudadas através dos critérios de partido de filiação do parlamentar autor do projeto, recorrência de temas e bens jurídicos tutelados nas propostas dos parlamentares e análise das leis quanto aos seus efeitos. Metodologicamente adotou-se o método dedutivo, em pesquisa do tipo teórica e qualitativa, utilizando-se como material bibliográfico bem como as fontes primárias dos discursos legislativos da Câmara de Deputados e Senado Federal, a fim de identificar quais as legislações que alteraram o Código Penal no período proposto.

Palavras-chave: populismo penal; política criminal; atuação legislativa; opinião pública; representação popular.

Punitive populism from 2003 to 2015: an analysis of the action of National Congress in the criminal reform dynamics

Jackson Silva Leal, Jessica Domiciano Jeremias |

Abstract

The present article is the synthesis of a larger research about the Brazilian National Congress performance in the dynamics of penal reforms from 2003 to 2015, which investigated the possibility of an organized stand in favor of the approval of laws. criminal laws based on criminal populism. The objective was to present the concept of criminal policy and to introduce the concept of legislative activity as an exercise of popular representation in the democratic regime, as well as to study criminal populism and the influence of public opinion on legislative activity. We studied the mismatch of populist management of criminal policy with the functions of criminal law, analyzing the laws proposed in that period and subsequently approved, as well as studied through the criteria of party affiliation of the author of the project, recurrence of themes and assets. protected in the proposals of parliamentarians and analysis of the laws as to their effects. Methodologically, the deductive method was adopted, in theoretical and qualitative research, using as bibliographic material as well as the primary sources of the legislative speeches of the Chamber of Deputies and the Federal Senate, in order to identify which laws have changed the Penal Code. in the proposed period.

Keywords: criminal populism; criminal policy; legislative action; public opinion; popular representation.

1. Introdução

A atuação parlamentar deve ser voltada às temáticas mais relevantes em pauta na sociedade, buscando dar a esta uma resposta efetiva às suas demandas. Ao que tange a política criminal, em se considerando o clamor popular por mais investimento na segurança pública e combate à criminalidade, espera-se dos parlamentares uma atuação voltada para a solução deste problema. Assim sendo, pode-se dizer que a coletividade anseia pela redução dos índices de criminalidade e violência urbana.

Assim, o presente artigo visa estudar a atuação do Congresso Nacional brasileiro na política criminal no período de 2003-2015, investigando a possibilidade de existência de uma bancada organizada em prol da aprovação de leis penais pautadas no populismo penal. Deste modo, objetiva-se, em primeiro lugar, estudar a atividade legislativa enquanto meio de representação popular no regime democrático, bem como apresentar o conceito de política criminal, populismo penal e sua relação com a opinião popular. Ademais, cumpre ainda analisar as funções do direito penal e seu descompasso com a gestão populista.

Após, as leis propostas período de 2003 a 2015 e posteriormente aprovadas serão analisadas através dos seguintes critérios: partido de filiação do parlamentar autor do projeto, recorrência de temas, bens jurídicos tutelados e análise das leis quanto aos seus efeitos. Será investigado, ainda, o perfil do legislador que atuou nas alterações do Código Penal e quais as tendências de atuação dos deputados e senadores no período de 2003 a 2015.

2. Política criminal e o populismo penal

Anteriormente à análise da atuação do Congresso Nacional nas alterações do Código Penal brasileiro no período de 2003-2015, importa apresentar o conceito de política criminal e introduzir o conceito de atividade legislativa enquanto exercício de representação popular no regime democrático. Ainda, intenta-se estudar o populismo penal e a influência da opinião pública na atividade legislativa.

Além disso, serão analisadas as funções declaradas e ocultas do sistema penal, para posterior aplicação do marco teórico aos dados coletados. Por fim, será estudado o descompasso da gestão populista da política criminal com as funções do direito penal.

2.1 Atividade legislativa enquanto representação popular no regime democrático e a política criminal

A atividade legislativa origina-se do sistema democrático, ao passo que é de sua essência que “as decisões fundamentais para a vida da sociedade sejam tomadas pelo Poder Legislativo, instituição fundamental do regime democrático representativo” (MENDES, 2007, p. 01).

Conforme pontua Rosa Maria dos Santos Nacarini (2003, p. 01), a atividade legislativa é fruto da vontade popular, visto que exercida por parlamentares eleitos de maneira direta, e tem por objetivo a regulamentação das condutas e relações sociais, alicerçando, assim, toda a conduta estatal. Desta forma, a atividade legislativa é “produto de estudo interdisciplinar, que abrange tanto o estudo da juridicidade e constitucionalidade da inserção da futura lei no sistema jurídico, como também da necessidade, conveniência, utilidade e pertinência de regular a norma de conteúdo” (NACARINI, 2003, p. 01).

Em se considerando a sua evidente importância para o funcionamento e manutenção do Estado Democrático de Direito, deve-se ter em mente que a atividade legislativa, visto ser um instrumento de regulamentação de determinado corpo social, deve se ater aos aspectos mais relevantes àquela coletividade.

A política criminal, por outro lado, ainda que muitas vezes pautada pela atividade legislativa, por meio da produção de normas penais, com esta não se confunde.

Nilo Batista (2007, p. 34) pontua que política criminal refere ao conjunto de princípios e recomendações oriundos de um “processo de mudança social, dos resultados que apresentem novas ou antigas propostas do direito penal, das revelações empíricas propiciadas pelo desempenho das instituições que integram o sistema penal, dos avanços e descobertas da criminologia”. Assim, estes princípios surgem para reformar ou transformar “a legislação criminal e dos órgãos encarregados de sua aplicação” (BATISTA, 2007, p. 34).

É possível entender, portanto, a política criminal como uma política pública, em que se é possível ter diversos elementos jurídicos como suportes legais. Dentre eles, cita-se a Constituição Federal, as leis complementares e ordinárias, dentre outros.

Ainda, a autora Lola Aniyar de Castro (2005, p. 89) afirmou que a política criminal seria um fenômeno oposto ao da política penal, ao passo que este último refere-se apenas às sanções do direito penal. Assim, “a política criminal deveria ser apenas uma parte da política social, e a política penal, a *ultima ratio*, ao contrário do que ocorre atualmente (CASTRO, 2005, p. 89).

Sozzo (2012, p. 120) pontua que o conceito de política criminal foi concebido a partir do século XIX de maneira ligada ao Direito Penal, de modo que fazer política criminal seria, efetivamente, preparar a lei criminal. O mesmo autor recorda, entretanto, que pode haver grande divergência entre o que a lei determina e como agem os aparatos estatais (SOZZO, 2012, p. 120).

A Constituição Federal de 1988, estabelece princípios fundamentais ao Estado Democrático de Direito. Dentre eles, cita-se o princípio da dignidade da pessoa humana, intervenção mínima e fragmentariedade, personalidade e individualização da pena, humanidade, insignificância, culpabilidade e intervenção penal legalizada, conforme aponta Prado (2003). Assim sendo, tais princípios obrigatoriamente devem ter sua aplicabilidade respeitada na política criminal.

A Magna Carta vai além, estabelecendo em seu artigo 144 que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e será exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através da polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Nestes termos, as políticas de segurança pública devem respeitar os princípios constitucionais estabelecidos, de modo que sejam consideradas políticas públicas sociais e criminais (FERREIRA, 2016, p. 34).

2.2 Populismo penal e opinião popular

Ainda que se tenha como objeto de estudo os projetos de lei penal efetivamente aprovados pelos parlamentares no período de 2003 a 2015, há que se analisar as influências exercidas sobre os parlamentares na fase pré legislativa da norma. Isto porque são elas que em parte, determinam o rumo de atuação dos parlamentares enquanto representantes populares.

Por este motivo, dar-se-á especial atenção à influência da opinião popular na elaboração das leis penais. Assim, faz-se possível estudar a possibilidade de atuação dos parlamentares com fundamento no populismo penal desde o momento anterior à aprovação dos projetos de lei até sua posterior transformação em norma.

Gazoto (2010, p. 114) pontua que a fase pré legislativa pode ter início a partir de uma opinião pública difusa, típica das representações sociais, de que existe uma disfunção social, um grave problema a ser combatido com rigor. Este sentimento comumente gera um clamor por maior repressão penal. Assim, esta necessidade de maior repressão forma a opinião pública.

Essas representações sociais são comumente espontâneas e oriundas de “trocas simbólicas intersubjetivas que ocorrem no seio da sociedade” (GAZOTO, 2010, p. 114). Esta seria, portanto, uma das influências exercidas sobre os parlamentares. É possível dizer, ante o exposto, que se determinada política criminal está se tornando mais rígida, ou, por outro lado, mais flexível, tal processo iniciou-se no contexto social na qual aquela política criminal será aplicada. Pontua o mesmo autor que tal fenômeno pode ser observado pelo uso, nos discursos parlamentares, de palavras do cotidiano e frequentemente com pouco valor jurídico, o que indica a forte influência popular sobre os legisladores.

Isto porque, conforme aponta Porto (2009, p. 2015), diversas afirmações, por força de repetição, passam a fazer parte do imaginário popular e, uma vez constituídas como verdade, informam condutas e comportamentos de atores sociais. Porto, assim, afirma que estas representações sociais caracterizam-se como “noções por meio das quais os indivíduos buscam se situar no mundo”.

Importante destacar, ainda, que, conforme apontado por Porto, o processo de produção de sentidos, explicação e enfrentamento do mundo na forma das representações sociais não é homogêneo, ao passo que existe uma desigualdade na potencialidade dos indivíduos em se caracterizarem como protagonistas deste fenômeno. Deste modo, a grande maioria das pessoas se constitui como mera consumidora de conteúdo, de cujo processo de produção não participaram (Porto, 2009, p. 216).

O autor Gazoto (2010, p. 118) atenta, contudo, para o fato de que as representações sociais sobre criminalização não se confundem com a opinião pública. Esta última, apesar das inúmeras conceituações, é definida por Adorno (2002, p. 49) como “um conjunto de imagens, representações, valores, ideias e ideais, frequentemente veiculado pela mídia eletrônica e impressa, através do qual determinados parâmetros de opinião vêm sendo conformados como se fossem hegemônicos, dominantes e consensuais”.

Importa também pontuar que, em que pese sujeitos à influência das representações sociais, os parlamentares, ou demais detentores de poder, podem vir a manipular a opinião pública de acordo com seus interesses, haja vista a forte influência que exercem sobre o corpo social. Neste caso, se está diante daquilo que Bourdieu chama de violência simbólica (GAZOTO, 2010, p. 118).

Os símbolos, conforme apontado por Bourdieu, são os instrumentos da integração social por excelência, ao passo que, enquanto instrumentos de conhecimento e comunicação, tornam possível o “*consensus* acerca do sentido do mundo social que contribui fundamentalmente para a reprodução da ordem social” (BOURDIEU, 1989, p. 10).

A violência simbólica, assim, é a força “que relaciona a ideia de que existem signos no meio social que constroem a realidade e constituem, eles mesmos, parte desse mundo concreto”. Assim, segundo este mesmo sociólogo, o poder simbólico consiste na capacidade de construção da realidade a partir de uma concepção homogênea (GOMES; MELO, 2013 p. 10).

Porto esclarece que a mídia tem um papel fundamental na função de “explicar o mundo” por meio da produção de significados sobre os acontecimentos na forma de representações sociais. Recordar-se, ainda, que na mídia insere-se uma luta por hegemonia, em que a disputa por produção simbólica pauta-se, principalmente, na produção de “uma mercadoria grandemente perecível, ou seja a notícia” (PORTO, 2009, p. 216).

Pelo o forte uso do fenômeno da violência por parte da mídia como modo de produção de caos por meio do deslocamento do imaginário social, importa definir o que é violência (PORTO, 2009, p. 218). Esta tarefa apresenta, contudo, dificuldades em razão dos componentes objetivos e subjetivos deste fenômeno. Segue a autora:

Sob essa perspectiva, será parcial a abordagem de violência que se ativer aos chamados “dados objetivos” sem incorporar, além dos fatos e das estatísticas, a subjetividade das representações sociais, orientadoras de conduta. Além disso, como enfatiza Michaud (1989), o que cada sociedade nomeia como violência varia no tempo e no espaço, segundo distintas representações. Sob a dimensão teórica, ressaltar o aspecto relativo do fenômeno não é sinônimo de assumir um relativismo puro, a partir do qual tudo se equivale e cuja exacerbação leva ao irracionalismo, que inviabiliza a atividade científica. Pensando do ponto de vista empírico, as especificidades culturais apontam ao olhar sociológico a relatividade dos valores, implicando, necessariamente, distintas representações da violência (PORTO, 2009, p. 218).

A autora Rosa Del Olmo esclarece que foi criado um mito sobre a violência, em que predomina a falta de clareza conceitual e, notadamente, a despolitização total do tema. Para ela, a violência é um fenômeno principalmente político, e é curioso que a opinião pública em geral discrimine os tipos de violência institucional e estrutural em detrimento da violência interpessoal e revolucionária, ao ponto de somente considerarem ilegítimas estas últimas (LEAL; MELLO, p. 186-187, 2016)

Como sugestão, Porto propõe como definição, portanto, que se considere a integridade, física e moral da pessoa e que, toda vez que tal integridade fosse atingida, pode-se dizer que se trata de um ato violento (PORTO, 2009, p. 218).

A mesma autora afirma que no contexto das representações do caráter “endêmico” da violência, gera-se um clamor por um conjunto de medidas estatais que diminuam este fenômeno, assim chamadas de segurança. Este clamor encontra na mídia um significativo meio de expressão. Assim, o Estado, como forma de resposta as reivindicações, apresenta planos emergenciais, que vão desde ao aumento de repasse de recursos financeiros até a proposição de novas e mais rigorosas leis, por meio de um Estado punitivo (Porto, 2009, p. 219-220).

Conforme esclarece Campos (2013, p. 53) é justamente no contexto expansionista da repressão produzido pela espetacularização da criminalidade e da violência que o populismo penal se insere. As práticas populistas, deste modo, tornam-se armas políticas utilizadas no ganho de visibilidade eleitoral, vistas de modo positivo por uma sociedade amedrontada (2013, p. 56). Assim sendo, pode-se afirmar que o populismo penal está profundamente relacionado com o populismo midiático.

Máximo Sozzo (2012, p. 53) aponta que um dos problemas em se definir o populismo penal reside justamente no fato de que tal conceito abarca a definição de populismo, muito debatido na vida social e política do século XX em diante. Neste sentido, relembra-se a definição trazida por Bobbio (1998, p. 990) de que populistas são as “políticas cuja fonte principal de inspiração e termo constante de referência é o povo, considerado como agregado social homogêneo e como exclusivo depositário de valores positivos, específicos e permanentes”.

Segundo Sozzo (2012, p. 118), nas discussões acerca do populismo nos países de língua inglesa, argumenta-se que um importante elemento para a compreensão do populismo punitivo é a desconstrução dos modos de pensar e agir

previamente estabelecidos, de modo que o populismo punitivo reivindique o que as pessoas sentem, pensam e querem sobre a criminalidade e punição.

Sozzo pontua, ademais, que outra faceta importante do populismo penal é a oposição entre os especialistas e o povo. O autor discorre que nos países em que houveram democracias liberais consolidadas, a tomada de decisões acerca do que fazer quanto ao controle dos delitos teve como grande protagonista no processo de institucionalização do campo do Direito, em certo momento, os especialistas na área da criminologia, das Ciências Sociais e, por vezes, os operadores da justiça penal (SOZZO, 2012, p. 118).

Contudo, a voz destes especialistas contrasta com a voz do povo, com o que este sente, pensa e quer, de modo que se vê diminuída em grande medida a capacidade destes de influenciar a tomada de decisões das autoridades estatais. Assim, é justamente no contexto do populismo que as autoridades preferenciam as reivindicações populares, ao passo que muitos “políticos profissionais” obtêm vantagens na competição eleitoral por meio da politização da questão do delito (SOZZO, 2012, p. 118-119).

Contextualizando o populismo penal na América Latina, Sozzo aponta que as interpretações que tem se dado para este conceito têm enfatizado o aumento do punitivismo, a busca deliberada pelo aumento das penas e o papel do “político profissional” como alguém que busca construir consenso e legitimidade utilizando o punitivismo como moeda de troca no mercado político. Em que pese estes sejam elementos significativos da noção do populismo punitivo, não contemplam todas as dimensões do fenômeno, razão pela qual importa investigar de qual maneira esta estratégia é operada nos diferentes países da América Latina, nos atores que participam de sua construção e as formas de participação (SOZZO, 2012, p. 119).

Sozzo destaca que os meios de comunicação possuem uma forte atuação no sentido de proclamar a necessidade de aumento do punitivismo e da severidade do sistema penal, o que pode ser transformado em iniciativas, geralmente através da produção legal, por parte das autoridades estatais. Neste sentido, o autor afirma que, ainda que se considere que a política criminal trata de elaborar o direito penal, há que se considerar que há demasiada distância entre o que diz a lei e o que fazem os aparatos estatais encarregados de aplicar a lei (SOZZO, 2012, p. 120).

Tenemos muchos ejemplos de medidas penales que incrementan la punitividad en los libros, pero que no se traducen en los hechos. Un ejemplo que es muy característico en muchos países de América Latina en los últimos 15 o 20 años, son las reformas legales que han incrementado la penalidad para los delitos vinculados a la corrupción como es el caso de Argentina o Brasil. Por lo general, luego de grandes escándalos de corrupción, una de las respuestas de los actores políticos, ha sido promover la reforma de las leyes penales para introducir un tratamiento más severo en este tipo de acto delictivo (SOZZO, 2012, p. 120)¹.

Importa observar, contudo, que, em que pese os aumentos das penas dos referidos crimes, este tratamento severo não se verifica na prática, ao passo que poucos processos penais por corrupção são iniciados e menos ainda efetivamente resultam em condenação. O contraste é evidente quando se compara com as reformas ocorridas a partir do ano 2000, que vêm aumentando as possibilidades de cabimento da prisão preventiva para determinados casos. Assim, o populismo penal não deve ser analisado tão somente enquanto tendência, mas também como forma de investigação de seus efeitos e funcionamento do sistema penal (SOZZO, 2012, p. 120).

¹ Temos muitos exemplos de medidas penais que aumentam o punitivismo nos livros, mas que não se traduzem nos fatos. Um exemplo que é muito característico em muitos países da América Latina nos últimos 15 ou 20 anos são as reformas legais que aumentaram as penas para os delitos vinculados a corrupção, como é o caso da Argentina ou Brasil. Em geral, logo após grandes escândalos de corrupção, uma das respostas dos atores políticos tem sido promover a reforma das leis penais para introduzir um tratamento mais severo neste tipo de ato delitivo (tradução livre).

John Pratt, por sua vez, destaca que, em que pese o termo “populismo penal” seja muitas vezes empregado para caracterizar políticas criminais populares com o público em geral, a referida questão é muito mais complexa que este entendimento. O populismo penal representa uma grande mudança na configuração do poder da sociedade moderna, e não apenas uma estratégia a disposição dos políticos. Na visão do autor, o populismo penal alimenta-se de expressões de raiva, desencantamento e desilusão com a justiça. Assim sendo, o populismo penal assume a forma de sentimentos e intuições (PRATT, 2007, p. 8-12).

Os autores apontam que o populismo penal surgiu das tensões e dinâmicas criadas pela reorganização da sociedade neoliberal a partir da década de 80, e possui cinco causas básicas.

A primeira delas é a diminuição das diferenças sociais, o que ajuda a explicar o desencanto com as estruturas de poder do sistema. Isto porque as opiniões das elites, antes respeitadas, não só passaram a ser questionadas como agora podem causar indignação. A partir de então, não só os que pertenciam ao governo teriam o direito exclusivo de pronunciar suas opiniões, mas também aqueles fora deste círculo.

Em segundo lugar, tem-se a diminuição da confiança nos políticos e nos processos democráticos existentes, ante o ceticismo dos eleitores nas promessas não materializadas dos políticos. Também, o aumento da insegurança e ansiedade global, sentimento oriundo da reorganização das estruturas, levando o mundo moderno a se tornar um lugar muito arriscado e ameaçador, com o desaparecimento de símbolos antigos de segurança e estabilidade.

Ainda, a influência dos meios de comunicação, a partir da noção de que o declínio da vida comunitária orgânica fez com que as pessoas confiassem muito mais nos veículos de comunicação do que em seu círculo social para se informar sobre o mundo; e, finalmente, a importância simbólica das vítimas dos crimes, em um contexto que as notícias dos delitos seu uma ênfase muito maior aos depoimentos das vítimas do que à análise independente e objetiva dos especialistas, o que levou a uma demanda por castigos mais duros como forma de reflexão à ira pública (PRATT, MIAO, 2017, pp. 47-52).

Por fim, pontua-se que o populismo penal pode influenciar os parlamentares de duas distintas maneiras. A primeira, através da qual o parlamento pode estar de fato envolvido na mentalidade punitiva, havendo, então, uma homogeneidade de pensamento entre a população e seus políticos. De outro modo, há a possibilidade dos parlamentares de aproveitarem do clamor público por mais rigor ao tratar da criminalidade a fim de angariar votos ou, ainda, prestígio. Assim, a lei penal é usada como meio de domínio indireto (GAZOTO, 2010, p. 69).

2.3 Funções do direito penal e seu descompasso com a gestão populista

A Criminologia Crítica aponta que o poder de atribuir o *status* de criminoso é detido por um grupo específico de pessoas, ao passo que a criminalização depende da condição social de que provém determinado indivíduo. Assim, ao contrário do que sustentava a escola positivista, não é a situação familiar que produz um indivíduo com maior motivação para a prática criminosa, mas sim que uma pessoa que vem de determinadas situações sociais tem, através de seu comportamento, uma maior chance de ser etiquetado enquanto criminoso (ANDRADE, 1997, p. 277).

Baratta trabalha a ideia de que o discurso racionalizador/garantidor da dogmática jurídico-penal encontra-se inserido em uma visão globalizante do crime, denominada de “ideologia da defesa social” (ANDRADE, 1997, p. 135). Isto porque esta filosofia, além de fazer parte dos debates entre as escolas clássica e positivista, passou a fazer parte também da filosofia do “homem de rua”, por meio das chamadas *every day theories* (BARATTA, 2002, p. 42).

Para o autor, o conteúdo desta ideologia é representado por uma série de princípios, quais sejam: o princípio da legitimidade, por meio do qual o Estado está legitimado a reprimir a criminalidade e os responsáveis por esta; princípio do bem e do mal, determinando que o delinquente é um elemento negativo e disfuncional do corpo social; princípio da culpabilidade, apontando que o delito é uma expressão de uma atitude interior reprovável; princípio da prevenção, apontando que a pena não só pune, mas previne novos crimes; princípio da igualdade, versando que a lei penal é aplicada de igual modo a todos, e princípio do interesse social e delito natural, segundo o qual os interesses protegidos pelo direito penal são comuns a todos os cidadãos (BARATTA, 2002, pp. 42-43).

O autor sintetiza três proposições que negam a igualdade do Direito Penal. Segundo ele, o direito penal não defende todos, e sim somente alguns bens jurídicos essenciais nos quais todos os cidadãos estão igualmente interessados, mas que, quando ofendidos, são castigados de maneira desigual. Em segundo lugar, a lei penal não é igualmente aplicada a todos, havendo diferença na distribuição do *status* criminal; e, por fim, o grau de tutela e distribuição do *status* criminal não são as principais variáveis da reação criminalizadora, e independem da danosidade social das infrações à lei. Assim sendo, o direito penal se caracteriza pela contradição entre igualdade formal dos sujeitos de direito e desigualdade substancial entre os indivíduos, principalmente quanto às chances de serem definidos como criminosos (ANDRADE, 1997, p. 282).

Vera Regina Pereira de Andrade aponta que não só as normas penais são criadas e aplicadas seletivamente e a distribuição desigual do *status* de criminoso obedece a distribuição desigual de poder, como também o sistema penal exerce uma função de reproduzir e conservar as relações sociais de desigualdade. Deste modo, o sistema penal e o direito operam o sistema de legitimação dessas relações sociais (ANDRADE, 1997, p. 283).

O primeiro momento superestrutural essencial para a manutenção da escala vertical da sociedade é a aplicação seletiva das normas penais estigmatizantes e, sobretudo, o cárcere. Ainda, uma das funções simbólicas da pena é a punição de certos comportamentos ilegais de modo que se cubra a existência de comportamentos ilegais imunes ao processo de criminalização. Assim sendo, o resultado colateral do direito penal é a cobertura ideológica da seletividade (BARATTA, 2002, p. 166).

O autor pontua ainda que o cárcere produz um setor de marginalização social qualificado para a intervenção marginalizante do sistema punitivo do Estado, retirados dos setores mais fragilizados da sociedade. “O cárcere representa, em suma, a ponta do *iceberg* que é o sistema penal burguês, o momento culminante de um processo de seleção que começa ainda antes da intervenção do sistema penal, com a discriminação social e escolar, com a intervenção dos institutos de controle e desvio de menores, da assistência social etc.”. Representa, assim, a consolidação de uma carreira criminosa (BARATTA, 2002, p. 167).

Desta maneira, a pretensão de que a pena possa cumprir uma função instrumental de controle e redução da criminalidade revela-se como não verificada e nem verificável, ao passo que a função de proteção de bens jurídicos universais atribuída ao direito penal revela-se seletiva (ANDRADE, 1997, p. 291). Demonstrado, pois, que a intervenção do Estado enquanto sistema penal produz efeitos contrários à redução da criminalidade.

A mesma autora assinala que, ainda que seja possível constatar o fracasso das funções declaradas da pena, pode-se observar um sucesso correlato, qual seja, “o das funções reais da prisão que, opostas às declaradas, explicam sua sobrevivência e permitem compreender o insucesso que acompanha todas as tentativas reformistas de fazer o sistema carcerário um sistema de reinserção social” (ANDRADE, 1997, p. 291-292).

Assim sendo, o que se constatou foi que a função do sistema penal é sobretudo simbólica e legitimadora, tendo este se tornado o ponto central de discussão sobre os sistemas penais e políticas criminais. Portanto, trata-se de uma oposição entre o manifesto e o latente, “entre o verdadeiramente desejado e o diversamente acontecido”. Atenta-se, contudo, para o fato de que dizer que o sistema penal tem função simbólica não significa dizer que não produza efeitos e cumpra funções reais, mas sim que as latentes predominam sobre as declaradas (ANDRADE, 1997, p. 292).

É neste contexto que se aponta que o controle penal é caracterizado por uma eficácia instrumental invertida, sendo que a eficácia simbólica confere sustentação, ele cumpre outras funções reais diversas e, muitas vezes, inversas às socialmente declaradas em seu discurso oficial, reproduzindo as relações desiguais de poder (ANDRADE, 2003, p. 132).

3. A atuação legislativa no congresso nacional nos anos de 2003 a 2015 e seu reflexo na política criminal

Passa-se à análise da atuação dos parlamentares nas alterações do Código Penal nos anos de 2003 a 2015 através do estudo das leis penais aprovadas. Estas serão estudadas através dos critérios de partido de filiação do parlamentar autor do projeto, recorrência de temas e bens jurídicos tutelados nas propostas dos parlamentares e análise das leis quanto à sua severidade.

3.1 Análise das alterações promovidas no Código Penal

O primeiro critério de análise das leis aprovadas será quanto ao partido de filiação do parlamentar autor do projeto, buscando investigar se a ideologia partidária foi um fator determinante na proposição de alterações no Código Penal.

Das 19 leis que alteraram o referido dispositivo legal nos anos de 2003 a 2015, quatro delas foram propostas por Comissões Parlamentares e apresentadas como Projeto de Lei do Senado. São elas as leis nº 12.015/2009, 12.650/2012, 13.104/2015 e 13.344/20116. Por terem sido propostas por Comissões, estas normas não serão analisadas pelo critério de partido de filiação do parlamentar autor do projeto.

O partido com maior autoria de projetos que alteraram o Código Penal no período estudado é o Partido dos Trabalhadores (PT), com cinco projetos de lei. Desta forma, o PT foi autor de 26,32% das leis que promoveram alterações no referido Código. Destaca-se, ainda, que uma sexta lei também contou com parlamentares do PT em sua proposição (lei nº 12.737/2012), bem como do PSB, PC do B, PMDB PDT.

O Partido da Frente Liberal (PFL) propôs três das 19 leis, o que corresponde a 15,79% das leis aprovadas. O Partido Liberal, por sua vez, apresentou 2 projetos, ou seja, propôs 10,53% das leis que alteraram o CP no período. Os partidos da República (PR), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Democratas (DEM) e Partido Progressista (PP) apresentaram 1 projeto cada, o que equivale a 5,26% das leis por cada um destes partidos.

Extraí-se, desta primeira análise, que os partidos que se apresentam como voltados aos movimentos sociais, tais como o PT, tiveram destaque nas alterações do Código Penal. Tal fenômeno pode mostrar, à princípio, uma tendência em pautar a solução das demandas sociais e proteção de grupos vulneráveis através do punitivismo, o que será analisado posteriormente.

Por outro lado, os partidos autointitulados liberais também tiveram destaque nas alterações ao Código, aproximando-se bastante do número de projetos propostos por partidos que se identificam enquanto de esquerda. Somando-se os

projetos apresentados por estes partidos (PFL e PL) aos demais projetos propostos pelo PR, PRB, PP e DEM, o que se observa é uma predominância nas alterações do Código Penal, com pequena diferença, de partidos que se identificam enquanto direita.

Desta forma, considerando que o Partido do Trabalhadores foi o que mais propôs leis que alteraram o Código Penal, bem como tendo em mente que os demais projetos foram apresentados por partidos com ideologias, em tese, liberais, o que se entende é que tendência de proposição de normas positivistas é equivalente nas mais diversas ideologias partidárias. Destaca-se, contudo, que há diferença nos bens jurídicos que cada partido tendeu a proteger, como será analisado posteriormente.

A fim de compreender quais bens jurídicos os parlamentares intentavam proteger com as alterações do Código Penal, cumpre analisá-los de maneira a investigar uma possível predominância de temas na atuação dos deputados e senadores.

As leis que pautaram as questões de segurança pública e de grupos vulneráveis apareceram como maioria nas alterações do Código Penal. Das 19 normas estudadas, seis delas tratavam deste tema, o que corresponde a um percentual de 32% das leis aprovadas. As normas que visam proteger os bens jurídicos da vida e liberdade também aparecem com o mesmo destaque, em um total de seis das dezenove leis.

Noutro ponto, cinco leis aprovadas tratavam do patrimônio como bem jurídico tutelado, o que significa um total de 26% das normas editadas no período. Por fim, as duas leis restantes tinham como tem a prescrição penal, de modo que se pode entender que os bens protegidos nestas normas eram a punibilidade e a eficiência do processo penal.

Da análise dos temas e bens jurídicos tutelados pelas leis que alteraram o Código Penal nos anos de 2003 a 2015, extrai-se que os temas de segurança, liberdade e proteção a vida tiveram grande destaque nas atuações dos parlamentares, seguidos da preocupação com os delitos patrimoniais. Não houve grande disparidade entre os temas, podendo-se observar certo equilíbrio quanto aos temas elencados como prioridade pelos senadores e deputados.

Ao analisar as leis aprovadas quanto aos seus efeitos, destaca-se que a predominância de normas que tiveram como principal objetivo a criação de um novo tipo penal, o que não exclui a possibilidade de demais disposições acerca do tema tratado. Neste sentido, vê-se que cinco das 19 leis criaram novos tipos, o que corresponde a um total de 26,32% dos projetos aprovados.

Da mesma forma, os dispositivos legais que possuem mais um efeito em destaque, tais como aumento de pena, criação de novas qualificadoras ou criação de novos tipos penais, também foram aprovadas em expressiva quantidade. Estas correspondem a 21,05% das leis aprovadas, sendo um total de quatro leis.

Três foram as leis que alteraram a contagem de prazo prescricional, dificultando a extinção da punibilidade pelo decurso do tempo, ou seja, um total de 15,79% das normas aprovadas. Da mesma forma, esta mesma quantidade de leis foi aprovada com o objetivo de criar novas qualificadoras a delitos já existentes.

Por fim, as demais leis tiveram como efeito a classificação de um delito já existente como hediondo, criação de uma nova falta disciplinar grave, puramente o aumento da pena de um delito específico e a revogação de delitos seguida de criação de novo tipo penal no mesmo diploma legal, o que equivale, cada uma delas, a 5,26% das leis aprovadas.

Da análise das leis aprovadas quanto aos seus efeitos, cumpre destacar que nenhuma das normas teve como objetivo a criação de uma norma penal mais benéfica. Dentre todas as leis que criam circunstâncias para os réus de processos criminais, aponta-se que tão somente a Lei nº 11.106/2005 tem a característica de revogar os delitos de rapto, sedução e

adultério. Noutro giro, esta mesma lei cria novos tipos penais, bem como aumenta a pena para delitos já existentes, de modo que não pode ser lida puramente como uma lei penal mais benéfica.

A partir destes dados, infere-se que a ideia popularmente disseminada de que os governos dos anos de 2003 a 2015 foi marcado por um processo de humanização e abrandamento das penas trata-se de um mito, ao passo que todas as leis aprovadas pelo Congresso Nacional neste período tem como característica comum o maior rigor no tratamento dos delitos.

3.2 O perfil do legislador que atuou em prol da alteração do Código Penal

Passada a análise das leis de autoria do Congresso Nacional aprovadas nos anos de 2003 a 2015, importa estudar o perfil do legislador que atuou em prol das alterações no Código Penal, de modo a verificar se existem características semelhantes entre estes. Tal informação ajuda a compreender as tendências de atuação das casas legislativas brasileiras no referido período com base nos locais de fala dos parlamentares que as compunham.

O primeiro destaque certamente é a análise das autorias dos projetos pelo critério de cor, ao passo que de todas leis aprovadas, tão somente dois autores dos projetos se identificam enquanto negros, e um como pardo. Tal situação mostra-se absolutamente relevante levando em conta o contexto do período estudado, visto que, segundo o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN, duas a cada três pessoas presas no Brasil são negras.

As informações do ano de 2014 são de que 67% da população carcerária no Brasil era negra, ao passo que, considerando a população nacional, a porcentagem é de 51%. O INFOPEN identificou, ainda, que a sobrerrepresentação dos negros na população prisional é ainda mais acentuada na região Sudeste, onde os negros representam 42% da população total, porém 72% dos presos (INFOPEN, 2014).

Desta forma, resta evidente que a seletividade do sistema penal incide majoritariamente sobre pessoas negras, haja vista a desproporção entre a população carcerária e a população brasileira de cor negra. Tal situação demonstra de forma prática a proposição do autor Baratta quando este nega a igualdade do sistema penal, afirmando que a lei penal não é igualmente aplicada a todos, havendo diferença na distribuição do *status* criminal (ANDRADE, 1997, p. 282).

O fato de que as alterações produzidas no Código Penal nos anos de 2003 a 2015 terem sido produzidas majoritariamente por parlamentares brancos aparece como um contraponto ao fato de que os frequentemente selecionados pelo sistema penal são as pessoas negras. O que se extrai é que, ainda que existam diversas justificações aos projetos de lei apresentados que apontem para a suposta importância social do projeto no combate à criminalidade, a tendência da política criminal é a manutenção da diferença na aplicação do *status* de criminoso, desfavorecendo a população negra.

Evidente que a seletividade desta população no sistema penal não apareça de forma explícita nos dispositivos legais. Ocorre que a pouca presença de pessoas negras pautando as alterações penais que as atingem diretamente é um indicativo da falta de representatividade desta população na prática legislativa brasileira.

Noutro ponto, a seletividade do sistema penal é raramente pautada pelos parlamentares que, em que pese a falta de representatividade, ainda têm a oportunidade de pautar este tema através de seu local de fala. Neste sentido, Ribeiro aponta para a diferença entre local de fala e o conceito de representatividade, afirmando que “falar a partir de lugares é romper com esta lógica de que somente os subalternos falem de suas localizações, fazendo com que aqueles inseridos na norma hegemônica sequer se pensem” (RIBEIRO, 2017, p. 84).

Assim, tão problemático quanto à pouca representatividade da população negra nas alterações do Código Penal é a falta de atenção que o tema da seletividade do sistema penal recebeu pelos parlamentares. Com exceção da Lei nº 12.720/2012, que explicitou a preocupação com o extermínio da população negra na justificação ao projeto de lei apresentado pelo deputado autor, o que se tem da prática legislativa brasileira são parlamentares brancos legislando de modo a atingir majoritariamente a população negra.

Noutro aspecto, é destacável a diferença na representação de gênero ao que se refere a autoria de leis que alteraram o Código Penal. Das 19 leis aprovadas, 11 contaram com homens como autores do projeto, o que corresponde a 57,89% das normas, ao passo que apenas três delas foram de autoria de mulheres, ou seja, 15,79%. Ainda, cinco leis tiveram homens e mulheres como autores do projeto, em um total de 26,32%.

Relacionando as leis aprovadas com o gênero de sua autoria, destaca-se a pouca participação feminina nas alterações do Código Penal no período estudado. A imensa maioria das leis propostas por mulheres tratavam de temas cuja população feminina é a maior atingida.

É o caso da Lei nº 10.886/2004, que trata acerca da violência doméstica, que tem como vítima, na grande maioria dos casos, uma mulher. Situação semelhante é a da Lei nº 11.106/2005, que trata de violência de gênero, tráfico de pessoas e delitos sexuais, bem como a Lei nº 12.737/2012, que trata dos delitos informáticos que atingem a honra subjetiva, intimidade e segurança na internet.

Cumprir destacar que, ainda que se saiba que homens possam vir a ser vítima dos delitos supramencionados, a população feminina é majoritariamente atingida por estes crimes, razão pela qual a situação vivida por mulheres vítimas destes crimes é apontada nas justificações aos Projetos de Lei.

Quanto a este fenômeno, destaca Mendes (p. 176, 2014) que:

Segundo Zaffaroni é corriqueiro que os grupos que lutam contra a discriminação critiquem severamente o discurso legitimador do poder punitivo, mas, por outro lado, estes mesmos grupos não tardam em reivindicar o uso pleno daquele mesmo poder quando o assunto é a necessidade de combater a discriminação que sobre estes recai em particular. Essa aparente dissintonia, para o autor, configura-se em uma armadilha neutralizante e retardatária, pois o poder punitivo opera seletivamente, atuando conforme a vulnerabilidade e com base em estereótipos.

Noutro giro, Mendes aponta que é a partir da Idade Média que se constrói o discurso de exclusão e limitação da participação feminina na esfera pública, bem como o ideal de perseguição e encarceramento de mulheres enquanto pertencentes a um grupo perigoso (MENDES, p. 28, 2014).

Isto porque durante o período da Alta Idade Média, as mulheres se faziam presentes na vida religiosa da sociedade, bem como na esfera pública, intervindo na economia, política e família. Deste modo, a escalada de perseguição e repressão que se desenvolveu a partir do século XIII em diante se explica pelo saber que estas detinham, bem como pela ameaça que representavam ao discurso médico que buscava se firmar e para o controle da fé que a Igreja almejava (MENDES, pp. 118-119, 2014).

Assim sendo, com o final da Baixa Idade Média, os espaços que antes serviam de formação intelectual para mulheres transformaram-se em verdadeiros cárceres. Do século XII ao século XV, “fossem escritos por homens da Igreja, ou por médicos e juristas, todos os textos dirigidos às mulheres propunham um modelo de comportamento feminino destinado ao controle de seus instintos demoníacos (MENDES, pp. 120-121, 2014).

Já no século XIII, textos de Aristóteles são utilizados por pregadores e moralistas, que os utilizam como base científica para provar a necessidade de custodiar mulheres, haja vista serem seres “irracionais e incapazes de governar suas paixões (MENDES, p. 123, 2014).

Neste contexto, ainda, passou-se a exercer especial controle sobre a palavra da mulher. A esta não era permitido entrar nos tribunais, governar, ensinar ou pregar, de modo que a palavra do juízo, do poder e da cultura deveriam se manter masculinas (MENDES, p. 128, 2014). Extrai-se, desta maneira, que em pese o referido período histórico tenha demarcado o início da custódia pública das mulheres pelo direito penal, de modo atribuí-las o *status* de criminosas, o controle exercido sobre a participação feminina na esfera pública refletiu na atuação destas enquanto agentes da vida pública.

O que se denota do contexto brasileiro no período de 2003 a 2015 é que a participação feminina nas alterações do Código Penal foi de pouca expressividade, de modo que a produção legislativa criminal continuou a reproduzir a lógica de silenciamento da figura feminina na vida pública.

Merece destaque, também, a análise das autorias dos projetos de lei pela faixa etária. Isto porque 5,26% das leis aprovadas foram propostas por parlamentares de 30 a 39 anos, o que equivale tão somente a um PL. Três projetos foram apresentados por parlamentares na faixa etária de 40 a 49 anos de idade, ao passo que seis foram de autoria de parlamentares de 50 a 59 anos de idade, o que equivale a 31,59%. Ainda, quatro leis aprovadas tiveram como autores pessoas com mais de 60 anos, ou seja, 21,05%. Por fim, cinco projetos de lei tiveram mais de um parlamentar com autor, e não tiveram suas idades individualmente analisadas.

Em contraponto, da análise da faixa etária das pessoas privadas de liberdade no Brasil, extrai-se que 31% da população prisional brasileira são de pessoas entre 18 e 24 anos de idade. Ainda, 25% dos presos têm de 25 a 29 anos, 19% têm entre 30 e 34 anos de idade e 17% são da faixa etária entre 35 e 45 anos. Por fim, 8% da população carcerária brasileira possui mais de 61 anos (INFOPEN, p. 48, 2014).

As autoras Barros, Moreira e Duarte apontam que as iniciativas voltadas para a infância e juventude no Brasil alternam entre ações de proteção e repressão. Com relação a violência e juventude, as ações repressivas são voltadas à população jovem em condição de pobreza e invisibilidade midiática. Ademais, tais ações são perpetradas quando esta população comete delitos, em detrimento das situações em que são vítimas deles (BARROS; MOREIRA, DUARTE, pp. 143-144, 2008).

Infer-se, assim sendo, que em pese majoritariamente atingida pela política de reforma penal implementada no período histórico estudado, a população jovem tem inexpressiva participação neste fenômeno. Desta forma, ao que tange a faixa etária do legislador que atuou nas alterações do Código Penal, percebe-se que a mesma tendência em relação à análise de autoria por cor e gênero se mantém.

Conclui-se desta análise que o perfil do legislador brasileiro atuante nas reformas penais continua a reproduzir a lógica de distribuição desigual de poder e conservação das relações sociais de desigualdade, motivo pelo qual Andrade aponta que o sistema penal e o direito operam a legitimação das relações sociais (ANDRADE, 1997, p. 283).

Por esta razão, importa destacar que, embora muito se fale acerca da ineficiência do sistema penal, o que se constata na verdade é que a eficácia das funções latentes simbólica e legitimadora, oposta às funções declaradas de redução da criminalidade e controle da violência (ANDRADE, 1997, p. 292).

Pode-se dizer, desta maneira, que o perfil do legislador que atua nas reformas penais, ao reproduzir as relações desiguais de poder, contribui para a manutenção do que Andrade chama de eficácia instrumental invertida do direito penal que, sustentada pela eficácia simbólica, cumpre funções distintas daquelas declaradas (ANDRADE, 2003, p. 132).

3.3 Populismo punitivo e a política criminal: as justificativas para o aumento da punição

Por fim, cumpre analisar as justificativas apresentadas aos projetos de lei sob a ótica do populismo penal para que se possa investigar se, de fato, as tendências de atuação dos parlamentares no período de 2003 a 2015 foi pautada pelo clamor popular. Para isto, e tendo em vista que as justificações aos projetos já foram individualmente apresentadas, serão apurados os pontos comuns nos discursos já analisados.

Em que pese as mais diversas justificativas tenham sido apresentadas aos projetos de lei, é possível agrupar as intenções declaradas pelos legisladores em alguns critérios de análise mais abrangentes, tais quais os elaborados a seguir.

É destacável que a maioria das leis aprovadas tenham como principal justificativa o combate às formas de opressão de grupos vulneráveis e a plena garantia de seus direitos, principalmente à vida e liberdade. É o caso das leis nº 10.886/2004 e 13.104/2015, que visam a ação estatal perante o drama vivido pelas mulheres brasileiras vítimas de violência doméstica e feminicídio. Da mesma forma, tem-se a lei nº 12.015/2009, cuja justificativa apresentada foi a necessidade de supressão, na norma penal, de concepções preconceituosas e características dos tempos do exercício do pátrio poder, considerando que estes são, hoje, insuficientes para repressão dos crimes sexuais.

Neste mesmo teor, tem-se as leis nº 12.650/2012 e 12.978/2014, que versam acerca da proteção de crianças e adolescentes em relação aos delitos de violência sexual. A lei nº 13.228/2015 trata da proteção da pessoa idosa nos crimes patrimoniais dos quais são vítimas em razão de sua vulnerabilidade e, ademais, a lei nº 13.334/2016 que visa à criação de uma estrutura legal para o combate de tráfico de pessoas por meio da prevenção, punição severa a proteção das vítimas.

Por fim, a lei nº 12.737/2012 trata acerca do avanço da internet e necessidade de repressão dos crimes cibernéticos, em especial em relação aos delitos de exposição de privacidade e intimidade das vítimas. Destaca-se que esta lei, em sua justificativa, apresenta-se como uma alternativa mais ponderada à regulamentação dos delitos cibernéticos do que a proposta no PL 84/99, de modo a não resultar em criminalização excessiva de condutas.

Assim sendo, vê-se que das 19 leis estudadas, oito delas intentam o combate à diversas formas de opressão e a proteção de grupos vulneráveis, o que corresponde a 42,1% das normas. Importa destacar, acerca de tais leis, que a proteção de grupos vulneráveis, objeto tantas vezes de propostas legislativas de partidos de esquerda, se dá majoritariamente pelo viés punitivo, e sempre pautando a impunidade como justificativa para edições de novas normas. Desta forma, dá-se manutenção à crença de que o sistema penal é apto para a resolução das demandas sociais.

Noutro ponto, 26,32% das leis aprovadas, ou seja, cinco delas, possuem como justificativa a necessidade de combate a determinados delitos em específico. É, por exemplo, o caso das leis nº 11.466/2007 e 12.012/2009, que tratam do combate ao uso de celulares dentro de estabelecimentos prisionais, considerado pelos parlamentares o meio pelos quais os atos criminosos são comandados por apenados. A lei nº 11.923/2009 trata especificamente do sequestro relâmpago sob a justificativa que a incidência de tais delitos vem aumentando no país.

Ainda, a lei nº 13.008/2014 versa acerca dos crimes de contrabando e descaminho visto que, segundo o parlamentar autor do projeto, tais delitos trazem grande desequilíbrio aos diversos setores da sociedade, principalmente para a economia. E, por fim, a lei nº 13.330/2016 trata do crime de furto de animais visto que, segundo o legislador, possui grande gravidade para o produtor rural brasileiro.

Destacável também que três leis aprovadas, ou seja, 15,79% das normas, tiveram como justificativa apresentada pelos parlamentares a necessidade de regulamentação de princípios constitucionais e garantias processuais. Ocorre, ainda assim, que as referidas leis tiveram como resultado uma maior gravidade no tratamento de delitos.

Este é o caso da lei nº 11.106/2005, que teve sua importância justificada pela autora sob o argumento de que fazia-se necessário corrigir a incoerência entre a discriminação contida na norma do Código Penal e os princípios constitucionais, principalmente o de igualdade. Isto porque a lei anterior continha o termo “mulher honesta” e “mulher” nos artigos 216 e 231 do Código Penal, respectivamente, como únicas vítimas dos delitos de atentado ao pudor mediante fraude e tráfico internacional de pessoas. Ocorre que a lei também criou novos tipos penais, motivo pelo qual é considerada como uma norma com efeitos gravosos.

Neste mesmo sentido, observa-se a lei nº 12.720/2012, que versa acerca dos delitos de extermínio, milícia privada ou esquadrão e a oferta ilegal de serviço de segurança pública ou patrimonial. Conforme já explanado, toda a justificativa apresentada pelo legislador é pautada na concepção de direitos humanos, bem como a necessidade de tomada de medidas legislativas pelo Estado para criação de mecanismos eficientes de penalização às execuções sumárias e extralegis ocorridas sob as mais diversas matrizes. Destacável, entretanto, que novamente o meio utilizado para a efetivação dos direitos humanos tenha sido por meio da edição de uma norma penal que cria novos delitos.

Por fim, de maneira semelhante, tem-se a lei nº 12.850/2013. Esta norma, que trata acerca da repressão ao crime organizado. A justificação apresentada foi pautada na necessidade de disciplinar a investigação criminal, os meios de obtenção de prova e o procedimento judicial aplicável ao referido crime de modo a assegurar aos investigados a garantia do devido processo legal, bem como às atribuições constitucionais dos órgãos envolvidos na persecução criminal.

Ocorre que dentre as diversas garantias apresentadas pela senadora autora do projeto, tal como a supressão do instituto da infiltração policial no direito brasileiro porque, segundo a autora, viola o patamar ético-legal do Estado Democrático de Direito, conforme já explanado, não foi aprovada como texto final, haja vista a grande quantidade de emendas ao projeto inicial. O resultado final foi, novamente, uma norma com característica marcante de criação de novos tipos penais e mecanismos repressivos.

Para mais, duas leis aprovadas tiveram como objetivo declarado pelos parlamentares autores o combate à impunidade, o que equivale a 10,53% das normas. São elas as leis nº 11.596/2007 e nº 12.234/2010. A primeira trata especificamente da necessidade de evitar a interposição de recursos meramente protelatórios, de modo a garantir a efetividade das normas penais. A segunda, por sua vez, modifica a contagem dos prazos prescricionais porque, segundo o legislador, a prescrição retroativa vem sendo utilizada como instrumento de impunidade, em especial nos crimes praticados por “mentes preparadas”.

Por fim, uma única norma aprovada, qual seja, a lei nº 13.531/2017, tem como justificativa a correção de uma incoerência legal.

4. Conclusão

Pôde-se demonstrar com os dados acima expostos, que a tendência de atuação do Congresso Nacional no período de 2003 a 2015 foi tão somente a edição de normas penais com características mais rigorosas. Tal comportamento pôde ser observado desde a edição de leis que criaram novos tipos penais e qualificadoras, promoveram o aumento de penas e até a alteração da contagem dos prazos prescricionais.

Assim, é possível afirmar, com base nas leis propostas no referido período, que os anos de 2003 a 2015 de fato foram marcados por um grande rigor no tratamento das normas penais. O que importa frisar, ainda, é a motivação dos parlamentares na edição de normas que impuseram um tratamento mais rigoroso à política criminal.

Da análise das justificativas aos projetos de lei, é possível perceber a grande influência da opinião pública na atividade legislativa, bem como a necessidade de maior repressão criminal em decorrência de um suposto aumento da criminalidade. Ainda, o clamor social por atuação estatal no que tange à proteção de vítimas de delitos é frequentemente mencionado como justificação a um novo projeto de lei.

Noutro ponto, a necessidade de combate às mais diversas formas de opressão é utilizada como justificação à edição de normas cada vez mais rigorosas, de modo que tal atitude se constitui, segundo os parlamentares, na resposta do Estado frente às demandas populares. Chama à atenção, principalmente em casos como este, que a principal ação estatal frente às desigualdades sociais e à opressão sofrida por grupos vulneráveis venha na forma de maior criminalização.

Com isto, quer-se dizer que a atuação dos parlamentares nos anos de 2003 a 2015 foi pautada por duas principais diretrizes, quais sejam, a necessidade de combate a um suposto aumento da criminalidade, bem como a necessidade de proteção a grupos vulneráveis. Tais diretrizes convergem-se na característica das respostas estatais apresentadas, visto que ambas resultaram na edição de normas penais mais rigorosas.

Há que se destacar, também, que ambas as tendências identificadas com os dados coletados devem ser explicados não tão somente pela análise da norma na fase legislativa, visto que é o contexto pré-legislativo da norma que molda a atuação dos parlamentares. Neste contexto, a opinião pública é uma influência primordial sobre os parlamentares, demonstrada principalmente nos projetos de lei que mencionam o clamor social por uma resposta estatal frente à determinada demanda.

Assim, tanto o clamor por resposta estatal frente a um suposto aumento da violência, quanto o clamor dos movimentos sociais por ações afirmativas para o enfrentamento das mais diversas formas de opressão são frequentemente utilizados pela mídia como mercadoria, qual seja, a notícia. Desta forma, o sentimento de que existem graves problemas sociais a serem combatidos gera o clamor por maior repressão penal, formando a opinião pública.

Ocorre que neste contexto de uma aparente homogeneidade na opinião pública acerca da necessidade de maior repressão penal que se insere o populismo penal. Isto porque a proposição e elaboração das leis criminais acabam sendo utilizadas como verdadeiras armas políticas, não tão somente na forma de respostas à sociedade como também como uma maneira de ganho de visibilidade por parte dos parlamentares.

Conforme alerta Sozzo (2012), é perceptível através das leituras das justificativas aos projetos de lei, o populismo penal, através das respostas dadas pelos parlamentares às demandas sociais, acaba por reivindicar os sentimentos e desejo das pessoas cerca da criminalidade e punição. Ocorre, assim, que frequentemente o clamor social é apontado como

uma forma de legitimar novas maneiras de punição, seja em combate a uma criminalidade supostamente crescente, seja para combater formas de opressão. Ainda, conforme esclarece Pratt (2007), o populismo penal frequentemente se fortalece através dos sentimento de desilusão com a justiça, de modo que muitas vezes os parlamentares apontam como motivo para edição de uma nova lei a existência de “lacunas legais” que favorecem o cometimento de delitos, aumentando a sensação de impunidade.

Por fim, resta destacar que à medida que o sistema penal é utilizado tão somente como resposta a um suposto aumento da criminalidade ou como solução de todos os problemas sociais, valendo-se de arma política para ganho de visibilidade, os remédios penais acabam não servindo como meio de proteção aos bens jurídicos tutelados (AZEVEDO, 2003). A função do sistema penal, assim sendo, acaba não sendo, na prática, aquela declarada.

Assim, tanto a população, através de suas reivindicações, quanto os parlamentares, através de seus projetos de lei, acabam reproduzindo o que se denomina “ideologia da defesa social”. Isto porque os princípios desta teoria, explanados por Baratta (2002), encontram-se presente nos discursos legitimadores destas novas ferramentas de punir. O clamor social confere ao Estado legitimidade para repressão da criminalidade, determinando o delinquente como um elemento negativo reprovável, através de penas que não só punem como previnem novos delitos. Ainda, a ideia de que a nova lei penal será igualmente aplicada a todos os cidadãos, bem como o interesse protegido é o de toda a sociedade (BARATTA, 2002).

É essencial destacar, no entanto, que o referido crescimento não se deve apenas pela aprovação das leis estudadas neste trabalho. O aumento constante da taxa de encarceramento preventivo também carrega esta responsabilidade. No entanto, ainda que não se possa afirmar que as leis estudadas neste trabalho tenham sido, diretamente, responsáveis pelo aumento da população carcerária no país nos anos de 2003 a 2015, pode-se dizer que a dinâmica das reformas penais no referido período foi pautada pelo populismo penal, exercendo uma função simbólica e legitimadora dos fundamentos de punir e das relações de desigualdade existentes na sociedade. Ademais, este aumento da população carcerária não foi observado como uma demanda de produção legislativa por parte dos deputados e senadores, que não preocuparam-se em aprovar leis que estendessem o rol de garantias à população carcerária ou melhorasse suas condições como detentos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEVEDO, R. G. (2003), *As Reformas Penais no Brasil e na Argentina nos anos 90. Centro de Estudos Sociais*. Coimbra. Oficina do CES n. 196. Disponível em: <<https://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/196.pdf>>. Acesso em ago. 2018.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. (1997), *A Ilusão da Segurança Jurídica: do controle da violência à violência do controle penal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- _____. (2003), *Sistema Penal Máximo x Cidadania Mínima: códigos da violência na era da globalização*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- BARATTA, Alessandro. (2002), *Criminologia crítica e crítica do Direito Penal: introdução à sociologia do direito penal*. Rio de Janeiro: Editora Revan: Instituto Carioca de Criminologia.
- BARROS, N. V; MOREIRA, C. A; DUARTE, K.M. Juventude e Criminalização da Pobreza. *Revista da Educação*. vol. 3, n. 5, pp. 141-148, jan-jun 2008.
- BATISTA, Nilo. (2007), *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. 11 ed. Rio de Janeiro: Revan.
- BRASIL. (1988), *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em abr. 2018.
- BOBBIO, N. (1998), *Dicionário de Política*. V.1. Brasília: Universidade de Brasília.
- BOURDIEU, Pierre. (1989), *O Poder Simbólico*. Tradução Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- CAMPOS, Alisson Tiago de Assis. (2013), *O Populismo Penal e as Tentativas de Mitigação dos Princípios Relativos à Presunção de Inocência e ao Direito de não Produzir Provas Contra si no Direito Brasileiro*. *Athenas*. Ano II, vol. I. Disponível em: <http://www.fdcl.com.br/revista/site/download/fdcl_athenas_ano2_vol1_2013_artigo3.pdf>. Acesso em abr. 2018.
- CASTRO, Lola Aniyar de. (2005), *Criminologia da Libertação*. Trad. Sylvia Moretzsohn. Rio de Janeiro: Revan.
- FERREIRA, C.C. (2016), *O estudo de impacto legislativo como estratégia de enfrentamento a discursos punitivos na execução penal*. 182 f., il. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília.
- GAZOTO, Luís Wanderley. (2010), *Justificativas do Congresso Nacional Brasileiro ao Rigor Penal Legislativo: o estabelecimento do populismo penal no Brasil contemporâneo*. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília.

GEBIN, Marcus Paulo. (2014), *Corrupção, pânico moral e populismo penal: estudo qualitativo dos projetos de lei propostos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados entre os anos de 2002 e 2012*. Dissertação (Mestrado em Direito) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

GOMES, J. P. L.; MELO, S. D. M. (2013), O Poder Midiático na Esfera do Direito Penal: repercussões de uma sociedade punitiva. *Revista Transgressões*. vol. 1, n. 2, pp. 66-84. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/transgressoes/article/view/6577/5090>. Acesso em abr. 2018.

IFANGER, F.C. ARAUJO; POGGETTO, J. P. G. D. (2016), As finalidades ocultas do sistema penal. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 24, p. 259.

LEAL, J. S.; MELLO, E. G. (2016), As Manifestações da Cidadania Negada: pânico Social e Política Criminal - o caso de Santa Catarina. *Revista Direito e Práxis*, v. 7, p. 161-197.

MENDES, Soraia da Rosa. (2014), *Criminologia feminista: novos paradigmas*. São Paulo: Saraiva.

NACARINI, Rosa Maria dos Santos. (2003), Atividade Legislativa. *Revista Jurídica 9 de Julho*, São Paulo, n. 2, p. 108-118.

PORTO, M. S. G. (2009), Mídia, Segurança Pública e Representações Sociais. *Tempo Social* (USP. Impresso), v. 21, p. 211-233.

PRADO, Luiz Regis. (2003), *Bem jurídico-penal e Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

PRATT, John. (2007), *Penal Populism*. Ney York: Routledge.

PRATT, John; MIAO, Michelle. (2017), Populismo Penal: el fin de la razón. *Nova Criminis*. vol. 9, n. 13, jun. p. 33-105.

RIBEIRO, Djamila. (2017), *O que é lugar de fala?* Belo Horizonte (MG): Letramento; Justificando.

SOZZO, Maximo. (2012), Entrevista a Maximo Sozzo: “Que es el populismo penal?” In: *Revista Urvio*, Quito, Equador: Flacso, p. 117-122.

_____. (2017), *Pós-neoliberalismo e penalidade na América do Sul*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

SOUZA, Guilherme Augusto Dornelles de; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. (2016), Analisar alternativas à prisão: proposta para superar uma dicotomia. *O público e o privado*, v. 26, p. 115-138.

